

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

EUROOPAN UNIONIN LÄHIALUEYHTEISTYÖN KEHITYS SUURLAAJENTUMISEN JÄLKEEN

**Vertailussa Tacis- ja ENPI-lähialueyhteistyöohjelmat EU:n itäisillä
lähialueilla**

Julkinen Talousjohtaminen
Pro-gradu -tutkielma
Kesäkuu 2014
Ohjaaja: Jan-Erik Johansson

Ossi Keisanen

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu; Julkinen talousjohtaminen

Tekijä:

KEISANEN, OSSI

Tutkielman nimi:

Euroopan unionin lähialueyhteistyön kehitys suurlaajentumiseen jälkeen

Pro gradu -tutkielma:

71 sivua

Aika:

Kesäkuu 2014

Avainsanat:

Euroopan unioni, geostrategia, rajat ylittävä yhteistyö

Euroopan unionin lähialueet muodostuvat hyvin heterogeenisestä joukosta valtioita. EU:ssa on laajalti tunnustettu, että suurin uhka EU:n vakaudelle tulee sen lähialueilla mahdollisesti ilmenevistä levottomuuksista. Naapuruuspolitiikkansa avulla EU pyrkii edistämään naapurimaidensa vakautta, vaurautta ja turvallisuutta tarjoamalla politiikan soveltamisalaan kuuluville maille tiiviimpiä yhdysiteitä EU:hun.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan, miten EU:n vuonna 2004 tapahtunut laajentuminen (niin sanottu suurlaajentuminen) on vaikuttanut EU:n ulko- ja talouspolitiikkaan sen välittömiä ja merentakaisia itäisten lähialueiden naapurimaita kohtaan. Muutosta tarkastellaan EU:n ulkorajat ylittävän yhteistyön kehityksenä, jossa huomion kohteena on aikaisemman Tacis-ohjelman ja suurlaajentumisen jälkeen käynnistetyn ENPI-ohjelman vertailu. Lisäksi tarkastellaan sitä, millainen rooli eurooppalaisella naapuruuden ja kumppanuuden välineellä (ENPI) on osana EU:n ulkosuhteita.

Rajat ylittävä yhteistyö mahdollistaa yhteistyön syvenemisen ja kehittymisen ilman suoraa lupautta jäsenyydestä. Euroopan naapuruuspolitiikalla on tärkeä rooli hyvien suhteiden luomisessa ja ylläpidossa EU:n välittömiin ja merentakaisiin rajanaapureihin. Tapa miten EU harjoittaa poliittista toimintaa lähialueillaan, määrittää EU:ta kansainvälisenä toimijana.

Muutoksia ENPI- ja Tacis-ohjelmien välillä ei voida perustella yksinomaan EU:n muuttuneilla asenteilla yhteistyön kohdemaita kohtaan, vaan huomiota on kiinnitettävä myös yhteistyömaissa tapahtuneisiin muutoksiin. Lähtökohdat ohjelmille olivat hyvin erilaiset. Lisäksi erityisesti Venäjän nopea kasvu ja vaikutusvalta lähialueillaan on aina huomioitava EU:n harjoittaessa rajat ylittävää yhteistyötä itäraajansa tuolla puolen.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	5
1.1 Aiheen esittely.....	5
1.2 Tutkielman tavoitteet ja asetelma	6
1.3 Aineisto ja menetelmä.....	8
1.4 Kirjallisuuskatsaus	11
1.5 Tutkielman rakenne.....	13
 2 TUTKIELMAN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	 15
2.1 Eurooppalaisen geopolitiikan mallit ja alueiden järjestäminen	15
2.1.1 <i>Westphalian</i> -malli	16
2.1.2 <i>Imperial</i> -malli	17
2.1.3 <i>Neomedieval</i> -malli	18
2.2 Geostrategia ja rajateoriat	19
2.2.1 <i>Verkostoitunut raja (Networked)</i>	21
2.2.2 <i>Rajaseutu (March)</i>	21
2.2.3 <i>Siirtomaatyylinen raja (Colonial frontier)</i>	22
2.2.4 <i>Reuna (Limes)</i>	22
2.3 EU:n talous ja keskusta-periferia-asetelma.....	23
2.3.1 <i>Alueiden jakautuminen keskustoihin ja periferioihin EU:n sisällä</i>	25
2.3.2 <i>Alueiden jakautuminen keskustoihin ja periferioihin EU:n ulkosuhteissa</i>	27
 3 EUROOPAN UNIONIN ULKOSUHTEET	 29
3.1 Ulkosuhteet yleisesti, tavoitteet ja jakautuminen.....	29
3.2 EU:n ulkosuhteiden taloudelliset osat	30
3.3 EU:n lähialueyhteistyö	33
3.4 EU–Venäjä-suhde	36
3.5 Pohjoinen ulottuvuus.....	37
 4 TACIS-OHJELMA	 39
4.1 Lähtökohdat, tavoitteet ja rahoitus.....	39
4.2 Tacis-projektien valinta ja toteutus	40
4.3 Tacis-ohjelman keinot tavoitteisiin pääsemiseksi	42
4.4 Tulosten arviointi	43
 5 EUROOPPALAINEN NAAPURUUDEN JA KUMPPANUUDEN VÄLINE	 45
5.1 Lähtökohdat, tavoitteet ja rahoitus.....	45
5.2 ENPI-projektien valinta ja toteutus.....	47
5.3 ENPI CBC -ohjelmien keinot tavoitteisiin pääsemiseksi	48
5.4 Tulosten arviointi	49
5.5 Suomen ja Venäjän rajat ylittävän yhteistyön mahdollisuudet.....	50
 6 VERTAILUSSA ENPI- JA TACIS-OHJELMAT; MITÄ MUUTOKSET KERTOVAT EU:STA?	 53
6.1 ENPI Tacis:n jatkajana.....	53
6.2 Erilaiset lähtökohdat	54

6.3 Ohjelmien vertailu geopoliittisin mallein	55
6.4 ENPI, Tacis ja geostrategiat.....	58
6.5 Mitä tapahtuu perifeerisyydelle?.....	61
 7 PÄÄTELMÄT JA YHTEENVETO.....	64
 LÄHTEET	68

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen esittely

Vuoden 2004 suurlaajentumisen yhteydessä Euroopan unioni sai kymmenen uutta jäsenvaltiota (Viro, Latvia, Liettua, Puola, Tšekki, Slovakia, Unkari, Slovenia, Kypros ja Malta). Tämä oli EU-historian suurin kerralla tapahtunut laajentuminen. Edeltävällä ajalla tunnustettiin, että laajentumisella on huomattavia vaikutuksia EU:n uuden itäisen ulkorajan toisella puolella sijaitseviin maihin. Laajentumisen negatiivisten vaikutusten ehkäiseminen ja lieventäminen katsottiin tarpeelliseksi. Mahdollisuudet molempia osapuolia hyödyttävään yhteistyöhön EU:n uusien naapurien kanssa oli käytettävä hyväksi. Näin sai alkunsa keskustelu laajempaa Eurooppaa ja naapuruutta koskevasta aloitteesta. (Sourander 2008.)

Kööpenhaminan Eurooppa-neuvosto vahvisti 12. ja 13. päivänä joulukuuta 2002 Euroopan unionin laajentumisen tarjoavan merkittävän tilaisuuden parantaa suhteita naapurimaihin yhteisten poliittisten ja taloudellisten arvojen pohjalta. EU halusi päättäväisesti välttää uusien Eurooppaa jakavien raja-aitojen muodostumisen sekä edistää vakautta ja hyvinvointia EU:n uusien rajojen sisällä ja niiden ulkopuolella. (Euroopan parlamentti 2006.) Rajat ylittävä yhteistyö ei ole uutta politiikkaa EU:lle, mutta sitä on suurlaajentumisen myötä uudistettu, kasvatettu ja tehostettu.

EU:n lähialueet muodostavat hyvin heterogeenisen kokonaisuuden, jossa kehityserot ja sosioekonomiset epätasaisuudet jatkavat syvenemistään. Euroopan naapuruuspolitiikan¹ tarkoituksena on lähentää EU:ta ja sen ulkorajojen naapurivaltioita sekä edistää vakautta, turvallisuutta ja vaurautta EU:ssa ja yhteistyömaissa, etenkin antamalla politiikan soveltamisalaan kuuluville maille mahdollisuus luoda entistä tiiviimpiä yhdyssiteitä EU:hun (Sourander 2008). Lähialueyhteistyön onnistuminen testaa EU:ta myös globaalina toimijana (Raik 2006, 78). Monen naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvan valtion tavoitteena on jonain päivänä päästä EU:n täysmääräiseksi jäsenvaltioksi. Naapurivaltioiksi luettavat maat ovat joko EU:n välittömiä rajanaapureita tai merentakaisia naapurivaltioita.

¹ Alkuperäisissä komission asiakirjoissa termi on englanniksi European Neighbourhood Policy. Suomennettuna muotoa käytetään lähteestä riippuen eurooppalaista naapuruuspolitiikka tai Euroopan naapuruuspolitiikka, joista jälkimmäinen näyttää vakiinnuttaneen asemansa paremmin. Tästä syystä Euroopan naapuruuspolitiikka muotoa käytetään tässä tutkielmassa.

Osaksi Euroopan naapuruuspolitiikkaa luotiin eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline² (ENPI), jonka avulla EU, naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvat maat ja Venäjä rahoittavat rajat ylittävän yhteistyön ohjelmia. Muutoksena aikaisempiin rajat ylittävän yhteistyön ohjelmiin on ENPI:n toimiminen yhteisenä rahoituslähteenä. ENPI-rahoitus koostuu EU:n, osallistuvien valtioiden ja hankkeisiin osallistuvien toimijoiden rahoitusosista (Euroopan komissio 2007c). Saadakseen tukea EU:lta on rahoituksen kohd maiden täytettävä EU:n asettamat ehdot rahoitukselle. Ne liittyvät rahoituksen käyttöön sekä poliittisten ja taloudellisten uudistusten ajamiseen. Rahoituksen käyttöä, tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta valvotaan, ohjeistetaan ja kontrolloidaan tarkasti, jotta asetetut tavoitteet saavutettaisiin mahdollisimman tehokkaasti. (Euroopan parlamentti 2006.)

Suurlaajentumisen myötä EU joutui muokkaamaan rajat ylittävän yhteistyön ohjelmiaan uusiin tarpeisiinsa sopivammiksi. Vuonna 1991 aloitetun Tacis-ohjelman³, kannalta tämä tarkoitti yhteistyömaiden uudelleen luokittelua. Tacis-ohjelman tarkoituksena oli auttaa Neuvostoliiton hajoamisen seurauksena itsenäistyneitä uusia valtioita kohti demokratiaa ja markkinataloutta. Osa Tacis-ohjelmassa mukana olleista maista otettiin mukaan ENPI-ohjelmiin, osalle kehitettiin uusia yhteistyöohjelmia. Tämä rajanveto tapahtui Euroopan naapuruuspolitiikan ehdoin. ENPI-ohjelmiin sisällytetyt maat ovat EU:n välittömiä tai merentakaisia naapurivaltioita. Tässä tutkielmassa juuri erot Tacis- ja ENPI-ohjelmien välillä ovat erityisen mielenkiinnon kohteena.

1.2 Tutkielman tavoitteet ja asetelma

Tutkielman tavoitteena on selvittää, miten EU:n ulkopolitiikka sen välittömiä naapureita kohtaan itäisillä lähialueilla⁴ on muuttunut suurlaajentumisen myötä. Taloudelliset ja poliittiset päämäärät kietoutuvat tiukasti yhteen EU:n ulkopolitiikassa, mikä tämän tutkielman kannalta tarkoittaa, ettei

² European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), käytetään myös lyhennettä ENPI CBC (cross border cooperation). Yleisesti puhutaan sekä *ENPI:stä* että *ENPI CBC:stä*. Näiden kahden termin käyttö vaikuttaa olevan satumanvaraista. Tässä tutkielmassa puhuttaessa *ENPI-ohjelmasta* viitataan sillä ENPI:in yleisesti Euroopan naapuruuspolitiikkaan (ENP) kuuluvana välineenä, jolla rahoitetaan ja toteutetaan lähialueyhteistyötä ENP:n piiriin kuuluvien maiden kanssa. Kun taas puhutaan *ENPI CBC-ohjelmista*, tarkoitetaan niillä ENPI-ohjelmaan kuuluvia yksittäisiä ohjelmia (esim. Kolarctic ENPI CBC-ohjelma, jossa osallistujina ovat Suomi, Ruotsi, Norja ja Venäjä). ENPI:ä ja Tacis:ta kutsutaan joissain yhteyksissä myös rahoitusinstrumenteiksi, mutta tässä tutkielmassa keskitytään selkeyden vuoksi kutsumaan niitä ohjelmiksi. Kun tutkielmassa puhutaan pelkästään *ENPI:stä* viitataan sillä nimenomaan koko *ENPI-ohjelmaan*.

³ Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, suomeksi tekninen apu Ivy-maille. Kun tutkielmassa

⁴ Itäisillä lähialueilla tarkoitetaan tässä tutkielmassa Tacis-ohjelmassa mukana olleita yhteistyömaita (Armenia, Azerbaidzhan, Georgia, Moldova, Ukraina, Valko-Venäjä ja Venäjä), jotka ovat mukana myös ENPI-ohjelmassa.

rajat ylittävän yhteistyön taloudellisia osia ole tarkoituksenmukaista analysoida perehtymättä myös yhteistyön takana oleviin poliittisiin päämääriin. Täten tutkielmassa esitellään EU:n ulkosuhteita laajasti sekä pohditaan EU:n motiiveja rajat ylittävän yhteistyön harjoittamiseen myös yleisellä tasolla.

Euroopan naapuruuspolitiikka (ENP) ja eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline (ENPI) voidaan nähdä osana EU:n suhtautumisen muutosta ulkorajojen naapurimaitaan kohtaan. Suurlaajentumisen myötä saadut uudet naapurimaat muodostavat EU:lle kirjavan joukon uhkia ja mahdollisuuksia, joihin EU on pyrkinyt reagoimaan ENP:n ja ENPI:n avulla. Tutkimuksellisesti tämä tarjoaa mahdollisuuden arvioida ENPI-ohjelmien eroja sen edeltäjään, Tacis-ohjelmaan. Tutkielmassa vertaillaan Tacis- ja ENPI-ohjelman eroja ja pohditaan, miten ne ilmentävät EU:n muutunutta geopolitiikkaa⁵ suhtautumista uusiin itäisiin naapurivaltioihinsa. Vertailua pyritään lähestymään useasta näkökulmasta tutkielman teoriaosuuden avulla.

Tutkimuskysymyksenä on: *Miten erot Tacis- ja ENPI-ohjelmien taloudellisten tavoitteiden välillä ilmentävät Euroopan unionin suhtautumisen muutosta sen itäisiin lähialueisiin?*

Tutkimuskysymyksen suoraviivaisuudesta huolimatta annan huomattavaa painoarvoa tutkielmassa myös Tacis- ja ENPI-ohjelmien muille piirteille ja tavoitteille. Näin toimintaohjelmista, toiminta-alueista ja EU:n suhtautumista edellä mainittuihin saa kokonaisvaltaisemman kuvan, joka auttaa tutkimuskysymykseeni vastaamisessa. Tutkielman tavoitteena ei ole tapaustutkimuksen avulla luoda yleistävää kuvaa ENPI- tai Tacis-ohjelmien alaisista yhteistyöprojekteista. Päämäärä on paremmin perehtyä EU:n muuttuneisiin ulkorajoihin alueina ja sitä kautta, suhtautumiseen uusien naapurimaitaan kohtaan. Tutkimuskysymykseen vastaamisen lisäksi pyrin selvittämään, miten EU on reagoinut näihin muutoksiin ENP:n ja ENPI:n avulla.

Vaikka EU:lla on ENPI-ohjelmissa kumppanimaita Välimereltä Venäjälle, keskitytään tässä tutkielmassa vertailemaan lähialueyhteistyön kehitystä EU:n itäisillä lähialueilla. Syy tähän on yksinkertainen, sillä Tacis-ohjelman alla tehtiin yhteistyötä Neuvostoliitosta itsenäistyneiden valtioiden kanssa. Tämä raja-alue auttaa tutkimuksellisesti myös perehtymään samoja piirteitä omaavien alueiden ja EU:n välisiin suhteisiin. Tutkimuksellisesti on erittäin mielenkiintoista tulkita EU:n suhtautumi-

⁵ Tässä tutkielmassa geopolitiikalla tarkoitetaan maantieteellisen sijainnin vaikutusta kansainväliseen politiikkaan ja kansainvälisiin suhteisiin. Geopolitiikka on ulkopoliittisen analyysin keino, jonka tavoitteena on ymmärtää, selittää ja ennustaa kansainvälistä politiikkaa maantieteellisten muuttujien avulla. (Devetak; Burke & George 2011, 492.)

sen muutosta alueisiin, joiden kehitys on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ollut nopeaa, mutta samalla hyvin epätasaista.

Venäjällä ja EU-Venäjä-suhteella on muita EU:n itäisten lähialueiden osia merkittävämpi rooli tutkielmassa. Venäjän kehitys Tacis-ohjelman alusta tähän päivään demonstroi koko alueella tapahtunutta nopeaa muutosta ja on vaikuttanut merkittävästi koko Euroopan geopolitiittiseen tasapainoon. Siinä missä EU on harjoittanut rajat ylittävää yhteistyötä lähialueillaan pehmeää politiikkaa käyttäen, on Venäjä omaksunut sille tyypillisen näkemyksen uusista Neuvostoliiton hajoamisen yhteydessä syntyneistä valtioista sen vaikutusalueena, mikä osaltaan vaikuttaa EU:n toimintaan yhteisillä lähialueilla (Averre 2009, 1690).

1.3 Aineisto ja menetelmä

Tutkimuskirjallisuuden ja tieteellisten artikkeleiden osalta on tärkeää käyttää riittävää lähdekritiikkiä, sillä erityisesti kansainvälisiä suhteita arvioidessa eivät tutkijoiden analyysit perustu ainoastaan tieteelliseen faktaan, vaan ovat osittain myös heidän tiedostaman ja tiedostamattoman maailmankatsomuksen, lähteiden ja tutkimusotteiden synteisiä, mikä osaltaan vaikuttaa tuotettavaan tutkimukseen, sekä ennen kaikkea oman tutkielmani kannalta, tiedon käytettävyyteen. Tästä syystä empiirisen vertailun pohjan muodostavana aineistona tutkielmassa hyödynnetään pääosin Tacis-ohjelmaan, Euroopan naapuruuspolitiikkaan sekä eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineeseen liittyviä EU:n virallisia asiakirjoja. Toki virallisia asiakirjoja tulkitessa on hyvä muistaa, etteivät ne kukaan ole puolueettomia, mutta alkuperäislähteitä kuitenkin. Esittelen erilaisia näkökulmia ja tulkintoja EU:n toiminnasta aiempaan lähialueyhteistyöhön perehtyneen tutkimuksen avulla. Lisäksi pyrin liittämään Tacis- ja ENPI-ohjelmat osaksi EU:n ulkosuhteita tutustumalla aikaisempaan EU:n ulkosuhteisiin ja rajat ylittävään yhteistyöhön liittyvään tutkimuskirjallisuuteen sekä tieteellisiin artikkeleihin.

Huomattava osa tämän tutkielman aineistosta on peräisin EU:n virallisista julkaisuista, jotka ovat saatavilla EU:n virallisilta verkkosivuilta osoitteesta *europa.eu*. Suurin osa Tacis- ja ENPI-ohjelmia koskevista virallisista asiakirjoista on komission tuottamia. Osa on Euroopan parlamentin ja tilastot Eurostatin tuottamia. Virallisten asiakirjojen pääasiallisena lähteenä on Euroopan unionin viralliset kotisivut. Sivuja hallinnoi Euroopan komission viestintäyksikkö EU:n toimielinten puolesta ja ne sisältävät laajan kattauksen EU:n päätöksentekoa ja toimintaa koskevia raportteja ja asiakirjoja.

Suomen valtion eri ministeriöt tarjoavat myös tietoa, mutta huomattavasti hajanaisemmin, eikä sisällössäkään ole kehumista. Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry:n kotisivut (www.kehys.fi) ovat osoittautuneet parhaaksi suomenkieliseksi lähteeksi EU:n kehityspolitiikkaan ja –yhteistyöhön tutustuesssa. Koska tutkielmassa vertaillaan erityisesti ohjelmille asetettuja tavoitteita ja toimia tavoitteisiin pääsemiseksi, ovat EU:n viralliset julkaisut ja asiakirjat tutkielman tärkeintä empiiristä aineistoa.

Tutkielman empiirinen osuus syventyy Tacis- ja ENPI-ohjelmiin erikseen. Näin päästään vertailemaan merkittäviä muutoksia ohjelmien välillä ja samalla tutkimaan, miten muutokset ilmentävät EU:n muuttunutta suhdetta uusiin naapurimaihinsa. Täten tutkimuksessa perehdytäänkin tavallaan myös EU:n muuttuneeseen retoriikkaan lähialueyhteistyössä. Aikomuksenani on lähestyä tutkimusaihetta laajemmassa kontekstissa, mikä tarkoittaa tutkielman kohteen liittämistä kansainväliseen politiikkaan, globalisaatioon, EU:n kilpailukykyyn ja turvallisuuspolitiikkaan. Tästä syystä tutkielmassa käsitellään myös EU:n kansainvälisiä suhteita eri maihin ja toimijoihin. Aineiston osalta tämä luo laadullisten tarpeiden lisäksi myös määrällisiä, jotta kattava ja monipuolinen aiheen tutkiminen ja tulkinta on mahdollista.

Tutkielmassa on selkeä vertaileva osa Tacis- ja ENPI-ohjelmien välillä. Vertailu kohdistuu toimintamalleihin ja erityisesti ohjelmille asetettuihin tavoitteisiin. Vertailun tulokset pyrin liittämään osaksi EU:n kehitystä ja ulkosuhteiden muutosta suurlaajentumisen jälkeen. Tulkitseen vertailun tuloksia teoriaosuudessa esittelemieni geopolitiittisten mallien, geostrategioiden ja keskusta-periferia-asetelman avulla. Vertailun tuloksien tarkastelu teorian kautta auttaa ohjelmien välisten erojen tulkitsemista eri näkökulmista. Samalla se myös auttaa näkemään poliittisia tarkoituksia ohjelmien erilaisen tavoiteasetannan takana, mikä osaltaan edesauttaa tutkimuskysymykseen vastaamisesta.

Tutkielma sisältää selviä tapaustutkimuksen piirteitä. Sen sijaan, että perehtyisin suureen ja edustavaan aineistoon ja tutkisin laadullisesti sen ominaisuuksia, perehdyn syvällisesti ENPI- ja Tacis-ohjelmiin ja pyrin tutkimaan niitä eri näkökulmista. Tavoitteena ei ole löytää yleistyksiä tapaustutkimuksen avulla vaan kuvailla EU:n rajat ylittävää yhteistyötä ilmiönä ja löytää analogia ohjelmien välillä. Syvällisempi tapaustutkimuksen lähestymistapa mahdollistaa ohjelmien kattavan vertailun monesta eri näkökulmasta, joita tässä tutkielmassa ovat teoriaosuudessa esiteltävät geopolitiittiset mallit, geostrategiat ja keskusta-periferia-asetelma.

Pyrin tulkitsemaan aineistoa sisällönanalyysin keinoin ja sitä kautta selvittämään, mistä ENPI:ssä ja

sitä edeltäneessä Tacis-ohjelmassa on kyse. Päätelemät perustuvat tavoitteiden, resurssien ja toimien vertailuun, joka sisältää paljon vertailevan laadullisen tapaustutkimuksen piirteitä. Aiheen painottuminen EU:n toimenpideohjelman taloudellisiin päämääriin avaisi toisaalta mahdollisuuksia määrällisen analyysin tekemiseen, mutta näen kuitenkin ohjelman luonteen kannalta tarkoituksenmukaisempana ensisijaisesti laadulliseen sisällönanalyysiin painottuvan lähestymistavan. Tutkielma sisältää sosiaalitutkimuksen piirteitä, sillä se perustuu aikaisempaan tutkimukseen Euroopan naapuruuspolitiikasta, tutkijan omaan teoretisointiin sekä tekstiaineiston empiiriseen analyysiin (Töttö 2004). Osittain tutkielma jakautuu teoreettiseen ja empiiriseen analyysiin, mutta on ennen kaikkia niiden synteesi. Tutkielmassa on myös määrällistä vertailua, mutta lähinnä pintapuolisesti havainnollistamassa eri maiden ja alueiden taloudellisia voimasuhteita EU:n sisä- ja ulkopolitiikassa.

Töttö (2004) ei usko yleiseen jakoon, jossa tutkimukset jaetaan aineistonsa perusteella laadullisiin ja määrällisiin, vaikka myöntääkin tuon jaon usein auttavan tutkimusongelman jäsentelyssä. Tässä tutkielmassa ei oteta kantaa jakoon kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tutkimuksen välillä, vaikka niitä vertailevassa tapaustutkimuksessa sivutaankin. Vertailevan tapaustutkimuksen ongelmana on usein vertailtavien tapausten erilaisuus niiden lähtökohdissa ja mittausmenetelmissä, mikä heikentää vertailun validiutta. Yleisesti ottaen vertailevaa tapaustutkimusta käytetään erityisesti määrällisten tutkimustulosten analysoinnissa, jossa data on helposti vertailtavaa. Tässä tutkielmassa tätä sivutaan vain muutamassa havainnollistavassa vertailussa. Vertaileva laadullinen tapaustutkimus pakottaa tutkijan tarkastelemaan tapausta kokonaisuutena, mikä on etuna suhteessa tilastolliseen tapaustutkimukseen. Olennaista on identifioida syy-seuraus-suhteita eri tapausten ja tilanteiden osalta, mikä on tämän tutkielman asetelman ja tavoitteiden kannalta keskeisessä osassa. Samalla vertaileva laadullinen tapaustutkimus johtaa usein hedelmälliseen dialogiin havaintojen ja teorian kesken. (Ragin 1987.)

Vertailevaan laadulliseen tapaustutkimukseen liittyy myös kaksi olennaista ongelmaa. Vertailevassa laadullisessa tapaustutkimuksessa voidaan tarkastella samanaikaisesti vain suhteellisen vähäistä määrää tapauksia, mikä tässä tapauksessa ei ole ongelma, sillä Tacis- ja ENPI-ohjelmia ei verrata maakohtaisesti vaan niiden avulla tulkitaan EU:n suhtautumisen muutosta koko alueeseen. Sen sijaan huomioitava seikka tässä tutkielmassa on, että vertailevassa laadullisessa tapauksessa voidaan tarkastella yhtä aikaa vain suhteellisen vähän vertailtavia piirteitä. (Ragin 1987.) Tästä syystä tutkielmassa vertaillaan lähtökohtaisesti Tacis- ja ENPI-ohjelmien tavoitteita ja toimia niihin pääsemiseksi, eli ongelma pyritään poistamaan rajauksen avulla.

Tacis- ja ENPI-ohjelmien vertailu on tämän tutkielman ydin, sillä EU:n suhtautumisen muutosta itäisten lähialueidensa naapurivaltioihin tulkitaan tämän vertailun pohjalta. Vertailu keskittyy erityisesti ohjelmien taloudellisiin osiin. Vertailussa pyrin selvittämään, mitä konkreettisia eroja ohjelmille asetetuissa tavoitteissa ja keinoissa niiden saavuttamiseksi on. Tämä muodostaa tutkielman empiirisen analyysin osan. Vertailua suoritetaan tutkielman teoriaosuudessa esiteltävien geopolittisten mallien, geostrategioiden ja keskusta-periferia-asetelman avulla. Empiirisen ja teoreettisen vertailun vuoropuheluna syntyy teoreettisen ja empiirisen analyysin synteesi, jossa empiirisessä vertailussa tehtyjä havaintoja tutkitaan teorian avulla eri näkökulmista.

1.4 Kirjallisuuskatsaus

Tutkielman teoriaosuudessa esitellään kolme geopolitiikan mallia, joiden avulla tulkitaan tutkielmassa EU:n tapaa järjestää suhteitaan ulkorajojen naapurimaihinsa sekä kehittää lähialueyhteistyötä. Nämä geopolitiittiset mallit ovat esillä myös Pertti Joenniemen ja Christopher S. Browningin vuonna 2008 *European Journal of International Relations*-lehdessä julkaistussa artikkelissa *Geostrategies of European Neighbourhood Policy*, jossa niiden avulla kuvaillaan ja tulkitaan EU:n lähialueyhteistyötä Eurooppalaisen naapuruuspolitiikan aikakaudella. Vaikka tässä tutkielmassa juuri tuo mainittu Joenniemen ja Browningin artikkeli on pääasiallisena viittauksen kohteena, ovat mainitut geopolitiittiset mallit hyvin tunnettuja ja laajasti käytettyjä. Alueiden järjestämistä kuvaavat geopolitiittiset mallit avaavat raja-alueiden ja rajat ylittävän yhteistyön merkitystä keskusta-periferia-jaon ja uusien jakolinjojen synnyn estämisessä. Samalla ne auttavat tutkailemaan EU:n motiiveja yhteistyöhön ja sen kehittämiseen. Tutkielmassa ei ole tarkoitus löytää yhtä EU:n rajat ylittävää yhteistyötä parhaiten kuvaavaa geopolitiittista mallia vaan vertailla ohjelmia eri geopolitiittisia malleja apuna käyttäen. Joenniemi ja Browning (2008) toteavatkin, että usein eri geopolitiittisten mallien piirteitä on havaittavissa samanaikaisesti, eivätkä ne suinkaan ole toisiaan poissulkevia.

William Waltersin vuonna 2004 *Geopolitics*-lehdessä julkaistu *The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective* esittelee rajat osana geostrategiaa. Myös Michel Foucherin teos *The Geopolitics of Frontlines and Borderlines* (2001) avaa teoriaa geostrategioiden takaa. Joenniemi ja Browning viittaavat artikkelissaan paljon Waltersin tekstiin ja sitä kautta sitovat yhteen geostrategiat ja geopolitiikan osana Euroopan naapuruuspolitiikkaa. Geostrategiat auttavat ymmärtämään EU:n suhtautumista ja käyttäytymistä omia raja-alueitaan kohtaan. Koska tutkielman keskiös-

sä ovat juuri rajat ylittävän yhteistyön ohjelmat, on raja-alueiden ja niihin suhtautumisen tulkitsemisella tärkeä rooli tutkielmassa. Geostrategiat myös osaltaan havainnollistavat teoriatasolla sitä, miten eri tavoin rajoihin voidaan suhtautua. Samalla ne tarjoavat eri näkökulmia rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien vertailuun.

Immanuel Wallerstein on tullut tunnetuksi kapitalistisen maailmanjärjestyksen tutkijana ja kriitikona. Hänen teoriansa ja tutkimuksensa makroskooppisella tasolla jakaa maailman periferioihin, semiperiferioihin ja keskustaan. Tässä tutkielmassa Wallersteinin mallia kutsutaan yksinkertaistusti keskusta-periferia-asetelmaksi⁶. Tämän aluejaon avulla on vallassa olevaa kapitalistiseen markkinatalouteen perustuvaa maailmanjärjestystä mahdollista lähestyä alueiden keskinäisten suhteiden tutkimuksen avulla. Wallersteinin kirjoituksissa (1979 ja 1983) muotoiltu teoria tarjoaa tähän tutkielmaan käyttökelpoisen teoreettisen tutkimusnäkökulman EU:n taloussuhteiden tarkasteluun ja alueellisiin eroihin. Tutkielmassa ei kuitenkaan varsinaisesti problematisoida Wallersteinin teoriaa tai oteta siihen kantaa vaan paremminkin keskitytään tutkimaan EU:n sisä- ja erityisesti ulkosuhteita keskusta-periferia-asetelman näkökulmasta. Vaikka konkreettinen keskusta-periferia-luokittelu on teoriaan nojaten vaikeaa, pyrin havainnollistavalla jaottelulla esittelemään EU:n sisäistä kahtiajakoa ja alueiden jakautumista EU:n ulkosuhteissa.

Eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline on melko uusi toimintamalli, joten siitä ei toistaiseksi juurikaan löydy aikaisempaa tutkimusta. Tuoreimmat EU:n lähialueyhteistyötä koskevat tutkimukset ovat keskittyneet Euroopan naapuruuspolitiikkaan. Regis Rouge-Oikarisen väitöskirja *Rajat ylittävä yhteistyö Euroopassa: Euroopan Unionin Tacis-ohjelma (1996–2004) Suomen lähialueyhteistyön toteuttamisvälineenä* on perehtynyt ENPI-ohjelmia edeltäneeseen Tacis-ohjelmaan. Myös Alexander Frenzin 2007 kirjoittama raportti *The European Commission's Tacis Programme 1991-2006 - A Success Story* on hyvä kokonaiskuvaus Tacis-ohjelman lähtökohdista ja kehityksestä. Rouge-Oikarisen teos ja Frenzin raportti ovat merkittävässä osassa, kun vertailen ENPI- ja Tacis-ohjelmia keskenään ja pyrin selvittämään, mitkä asiat ovat muuttuneet ohjelmien välillä ja miksi, sekä ennen kaikkea, mitä siitä voidaan päätellä.

⁶ Keskusta-periferia-asetelmalla tarkoitetaan tässä tutkielmassa tapaa jakaa alueet keskustaan, semiperiferiaan ja periferiaan.

1.5 Tutkielman rakenne

Tutkielman rakenne etenee siten, että luvussa kaksi esitellään tutkielman teoreettinen viitekehys, jossa paneudutaan kolmeen erilaiseen geopolitiittiseen malliin sekä neljään raja-alueita koskevaan geostrategiaan. Lisäksi esittelen keskusta-periferia-asetelman avulla alueiden jakautumista EU:n sisä- ja ulkosuhteissa.

Luvussa kolme perehdytään EU:n ulkosuhteisiin ja käydään läpi EU:n ulkosuhteiden erilaisia muotoja, tavoitteita, jakautumista ja perusteluja. Tässä kohtaa tarkastellaan EU:n motiiveja lähialueyhteistyön tiivistämiseen sekä perehdytään EU:n ja Venäjän väliseen suhteeseen, joka on tutkielman kannalta merkittävässä osassa Venäjän alueellisen merkityksen vuoksi. Lisäksi sivutaan Suomen ja Venäjän välistä yhteistyöhistoriaa demonstraationa lähialueyhteistyön kehityksestä sekä tulevaisuuden mahdollisuuksista.

Luvussa neljä tarkastellaan eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen päämääriä, tavoitteita ja rahoitusta sekä perehdytään siihen, mikä on ENPI-ohjelma ja miten ENPI CBC -ohjelmat toimivat. Luvussa kerrotaan, miten ENPI on syntynyt ja minkälaisia tarpeita sillä on tarkoitus palvella. Lisäksi luvussa kerrotaan ENPI:n taustasta, sen edeltäjistä ja lähtökohdista.

Luvussa viisi esitellään ENPI:ä edeltänyt rajat ylittävän yhteistyön Tacis-ohjelma. Luvussa perehdytään lähtökohtiin ja syihin Tacis-ohjelman perustamiselle sekä siihen, miten Tacis-ohjelmat toimivat. Lähtökohdat ovat merkittävässä roolissa EU:n yhteistyöohjelmien synnyssä, joten pyrin selvittämään miksi Tacis:n kaltainen ohjelma alun alkaen käynnistettiin ja mitä sillä pyrittiin saavuttamaan. Luvut neljä ja viisi luovat pohjaa luvussa kuusi tapahtuvalle vertailulle.

Luvussa kuusi vertaillaan Tacis- ja ENPI-ohjelmien merkittävimpiä eroja. Erojen mahdolliset selittävät tekijät ja taustat liitetään teoriaosassa esiteltyihin geopolitiittisiin malleihin, geostrategioihin sekä keskusta-periferia-asetelmaan ja pohditaan, mitä nämä muutokset kertovat koko EU:sta ja sen kehityksestä. Erityisen huomion kohteena on EU:n suhteen muuttuminen ulkorajojen naapuri-maihinsa suurlaajentumisen jälkeen, jolloin jäsenyyden tarjoamisen sijaan on kannustinta yhteistyölle jouduttu rakentamaan uusilla tavoilla.

Luvussa seitsemän on tutkielman yhteenveto ja päätelmät, joissa pohdin EU:n laajenemisen ja lähialueyhteistyön tulevaisuuden näkymiä tutkielman tulosten pohjalta.

2 TUTKIELMAN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Eurooppalaisen geopolitiikan mallit ja alueiden järjestäminen

Euroopan unionin vallan jakautumista alueellisesti voidaan tarkastella erilaisten geopolitiittisten mallien⁷ avulla. Tarkastelen tässä tutkielmassa kolmea erilaista mallia, jotka ovat westphalian-, imperial- ja neomedieval-mallit. Näillä voidaan selittää vallan jakautumista EU:n sisällä ja sitä kautta myös tarvetta yhteistyöhön ulkorajojen naapurimaiden kanssa. Eri geopolitiittiset mallit eivät yksiselitteisesti ole voimassa tietyssä hetkenä tietyssä tilassa, vaan useimmiten mallit ovat päällekkäisiä ja eri malleille tyypillisiä piirteitä on havaittavissa samanaikaisesti. Minkälaista geopolitiikkaa harjoitetaan tietyllä alueella tai tiettyä naapurivaltiota kohtaan, on riippuvainen EU:n ja alueen tai naapurivaltion poliittisesta ja osittain myös historiallisesta suhteesta. Geopolitiikan soveltaminen vaikuttaa molemmiin puolin harjoitettavaan poliittiseen kanssakäymiseen ja sitä kautta suhteiden ja alueiden kehitykseen.

EU:n motiiveja ja käyttäytymistä on mahdollista tarkastella eri näkökulmista eri geopolitiittisten mallien avulla. Tutkielman mielenkiinnon kohteena olevat tekninen apu Ivy-maille (Tacis), Euroopan naapuruuspolitiikka (ENP) sekä eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline (ENPI) voidaan nähdä eri tavoin riippuen siitä, minkä geopolitiittisen mallin näkökulmasta niitä tarkastellaan. Vaikka tavoitetasolla Tacis ja ENPI vaikuttavat selkeästi mukailevan neomedieval-mallia, on niissä havaittavissa piirteitä myös muista geopolitiittisistä malleista, kuten esimerkiksi ohjelmille asetettujen tavoitteiden sanelu Brysselistä osoittaa.

Geopolitiittisia malleja havainnollistavissa kuvioissa vallan kerrostumia esitetään kehillä ja vaikutussuuntia nuolilla. Näin on havainnollistettu vallan jakautumista alueella ja alueiden keskinäisiä suhteita. Kerrokset voivat olla joko alueellisia tai eri politiikanaloja koskevia. Se, millä mittarilla vallan jakautumista kerroksiin mitataan määrää myös kerroksen, jolle tietyt alueet ja toimijat sijoittuvat. Esimerkiksi puhtaasti alueellisesti mitattuna Suomi on EU:n reuna-alue, mutta poliittisesti taas huomattavan vallankäytön kohteena ja sitä kautta lähellä EU:n ydintä eli Brysseliä, joka perustellusti nähdään EU:n vallankäytön keskuksena.

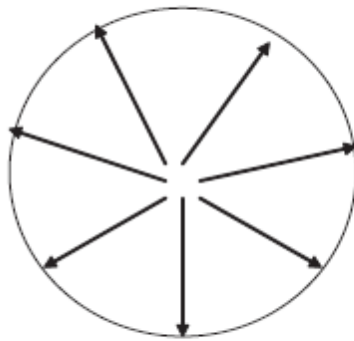
⁷ Geopolitiikan mallien nimiä ei ole suomennettu vaan esitän ne siinä englanninkielisessä kirjoitusasussa, jossa ne ovat Joenniemen ja Browningin (2008) artikkelissa. Geopolitiikan soveltamista ei tule sekoittaa geopolitiikan malleihin, jotka ovat teoriointeja erilaisista geopolitiittisen toiminnan ja soveltamisen ilmentymistä.

Geopoliittisia malleja tulkitessa tulee huomioida niiden lähestymistapa alueeseen ja sen hallintaan. EU:n alueeseen sisältyy useita valtaa omaavia toimijoita, joista jäsenvaltiot ovat selkein esimerkki. Täten vallan jakautumista alueella ei voida lähestyä sokeasti EU:ta painottaen, vaan tulee ottaa huomioon myös jäsenvaltioiden valta alueellaan ja toisaalta niiden vallan käyttö EU:n eri toimielimissä. On hyvä muistaa, että geopoliittiset mallit ovat yksinkertaistettua teoriaa alueiden sisäisten ja välisten suhteiden järjestämisestä.

2.1.1 Westphalian-malli

Ensimmäinen malleista on westphalian-malli, jota on käytetty erityisesti EU:n liittovaltiollisiin piirteisiin liittyvien teorioiden yhteydessä. Mallin mukaan EU omaksuu valtiollisia piirteitä ja kehittyy selvästi liittovaltion suuntaan. Valta on westphalian-mallissa keskittynyt keskustaan, josta sitä johdonmukaisesti sovelletaan koko alueen yli rajoille asti, missä yksi suvereeni alue kohtaa toisen. Rajat nähdään staattisina ja selkeästi määriteltynä. (Joenniemi & Browning 2008, 6.)

Westphalian



Kuvio 1. (Joenniemi & Browning 2008, 6)

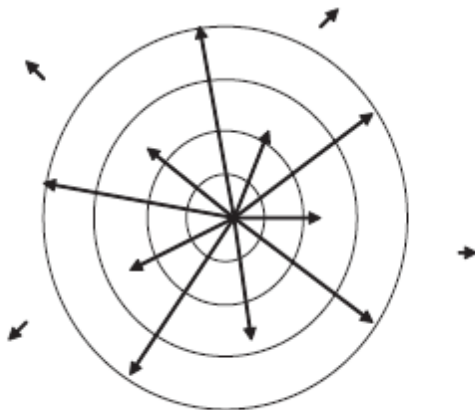
Bryssel sijaitsee tässä tulkinnassa kuvion 1 keskellä. Sieltä valtaa sovelletaan tasaisesti yli koko EU:n aina rajaan asti. Sisäpoliittisesti kuvio sopii nimenomaan liittovaltioajatteluun tietyillä politiikan aloilla. Euroryhmän valtioiden osalta tämä voisi olla esimerkiksi rahapolitiikka. Toisaalta liittovaltioajattelussakin itse osavaltioilla olisi todennäköisesti keskenään eroja siinä, miten ne soveltavat liittovaltion lainsäädäntöä. Vaikka rajat nähdään mallissa staattisina ja selkeästi määriteltynä, se ei tarkoita, ettei rajat ylittävää yhteistyötä suvaittaisi ja kannustettaisi.

Westphalian-mallin puolesta puhuu EU:n valtiota muistuttavat elementit. Oma valuutta, perustuslaki, kypyrkimykset, rajajärjestely sekä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka voidaan nähdä liittovaltiota kohti tiivistyvän integraation piirteinä. EU:n hallitusten välisen kanssakäynnin luonne kuitenkin heikentää westphalian-mallin pätemistä käytännössä, vaikka EU:n vastustajat mielellään maalailevat kuvia liittovaltiosta. (Joenniemi & Browning 2008, 7.)

2.1.2 Imperial-malli

Imperial-malli lähestyy EU:n raja-alueita ja vallanjakautumista EU:ssa kerroksina. Valta ymmärretään keskittyneeksi Brysseliin, mistä se leviää kohti ulkoreunoja kerroksittain vaikutuksen vähentyen joka kerroksella. (Joenniemi & Browning 2008.) Kerroksittaista keskusvallan vaikutusta ei käytännössä tule kuvasta huolimatta ymmärtää yksiselitteisesti maantieteellisesti jakautuvaksi säteilyksi, vaan nähdä EU tietynlaisena keskusta-periferia-asetelmana, missä myös kansallisella suhtautumisella EU:hun on merkitystä.

Imperial



Kuvio 2. (Joenniemi & Browning 2008, 6)

Kuvion 2 keskipiste voidaan käsittää olevan Bryssel, kun mallia sovelletaan EU:hun. Sen ympärillä olevat eri kehät havainnollistavat EU:n vallan kerroksia. Yksinkertaisesti tulkittuna imperial-malli epäonnistuu huomioimaan kansalliset toimet EU:n vallan mahdollistajana (Joenniemi & Browning 2008, 7). Tämä pätee osittain myös muihin geopolittisiin malleihin. EU:n vallan jakautumisessa on EU:n omien toimien lisäksi merkitystä myös jäsenmaiden, ja muilla vallankäytön kohteiden kuten yhteistyömaiden, halulla ja kyvyllä implementoida niihin osoitettua vallankäyttöä.

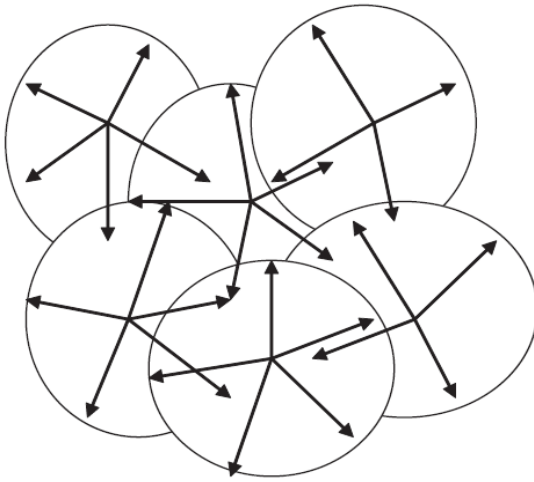
Imperial-malli on yksinkertaisuudestaan huolimatta osuva kuvaus EU:n alueellisesta vallasta. EU:n vallan käyttö on perustellusti keskittynyt Brysseliin. Rajojen tulkitseminen osana EU:n vaikutuksen kerroksia voidaan nähdä ottavan huomioon EU:n ulkorajoilleen tuottamia valumavaikutuksia, joita pyritään hallitsemaan eri tavoin. Välittömiin naapurimaihin yllä pidettyjen läheisten suhteiden (Euroopan naapuruuspolitiikan) voidaan nähdä luovan jälleen yhden ulkokehän lisää Brysselistä katsotuna. Eri kerrosten muodostuminen EU:n sisällä on tulkintakysymys ja vaihtelee sen mukaan, miten suhdetta Brysseliin arvioidaan.

2.1.3 Neomedieval-malli

Neomedieval-mallin mukaan valta jakautuu tasaisemmin kuin keskusta-periferia-asetelmassa. Geopoliittinen ajattelu ei tule pelkästään Brysselin sanelemana vaan se on huomattavasti moniulotteisempaa. Voidaan puhua myös EU:n olympiarenkaista, missä alueesta tulee keskus, jossa vaikutusvalta, päätöksenteko ja hallinto ovat jakautuneet laajemmin (Joenniemi 2000, 129-131). Käytännössä tämän voidaan nähdä tarkoittavan, että jäsenvaltioilla ja alueellisilla toimijoilla on huomattavasti suurempi rooli EU:n sisäisessä vallan käytössä, kuin keskustaorientoituneemmissa imperial- ja westphalian-malleissa.

Neomedieval-malli sopii myös näkemykseen, missä eurooppalainen hallinta nähdään enemminkin ongelmiin ja asioihin keskittyvinä verkostoina, ei niinkään aluepainotteisena hallintana. Valta on monikerroksisempaa, ylikansallisesti verkottuneempaa ja samalla asiakeskeisempää, jolloin selkeiden ei toivottujen jakolinjojen piirtyminen on epätodennäköisempää. (Joenniemi & Browning 2008, 9.) Näkemys sopii EU:n sisäpoliittiseen, osittain myös ulkopoliittiseen, päätöksentekoon ja hallintaan. Ulkopoliittinen lähestymistapa antaa, kohdemaasta riippuen, vähemmän tilaa dialogille EU:n kannalta tärkeimmissä asioissa. EU:n ulkopoliittista toimintaa leimaa tuen ja yhteistyön vahva ehdottaminen, mikä ei sinällään tue verkostomaista lähestymistapaa vaan paremminkin eräänlaista alueellisen hallinnan näkökulmaa.

Neomedieval



Kuvio 3. (Joenniemi & Browning 2008, 6)

Kuvion 3 ympyrät voidaan käsittää edustavan tiettyä aluetta (esimerkiksi Pohjoismaat tai Britannia) ja/tai vahvempia yksittäisiä valtioita (kuten Saksa tai Ranska). Täten valta ei tule Brysselin sanelemana vaan myös kansallisilla sekä alueellisilla toimilla ja suhteilla on huomattava merkitys alueiden suhteiden järjestämisessä, hallinnassa ja päätöksenteossa. Ympyröiden limittäisyys demonstroi ylikansallista verkostoitumista, jota tapahtuu ennen kaikkea niiden reuna-alueilla rajat ylittävästi ympäröivien alueiden kanssa, ei välttämättä niinkään keskustavetoisesti kuin imperial- ja westphalianmallit antavat ymmärtää. Kuitenkin useat ympyrät keskustoineen havainnollistavat sitä, että eri alueille muodostuu eri keskuksia, joista joku on muita vahvemmassa asemassa ja sitä kautta suurempana vaikuttajana, muttei kuitenkaan selkeänä yksinvaltiaana.

2.2 Geostrategia ja rajateoriat

Foucher (2001, 161) on määritellyt geostrategian⁸ seuraavasti; ”geostrategia on maantieteellisen päättelyn soveltamista sodankäyntiin ja/tai (kansallisen) puolustusjärjestelmän perustamiseen”. Walters (2004, 680) laajentaa määritelmää nykyaikaan toteamalla, että EU:n uusien naapureiden myötä kyse ei niinkään ole sotilaallisesta uhasta vaan ennemminkin modernimmista turvallisuushista kuten järjestäytyneestä rikollisuudesta, laittomasta maahanmuutosta sekä huume- ja ihmiskaupasta. Geostrategia on enemmän tiedostettu tahto muokata todellisuutta tiettyyn suuntaan kuin asioiden vallitseva tila (Foucher 2001).

⁸ Eri geostrategioiden nimet olen suomentanut vapaasti kunnioittaen Waltersin (2004) määritelmiä. Jokaisen otsikon yhteydessä on suluissa mainittu alkuperäinen geostrategian englanninkielinen nimi.

Geostrategia vastaa tapaa järjestää rajan tila. Se edellyttää monia asioita, kuten erityisesti määritelmät siitä, mikä on "sisällä" ja "ulkopuolella" hallintojärjestelmästä sekä alueesta, uhkan tai ongelman tyypit, jotka määrittävät rajaa, ja erityisesti rajan ajan ja tilan kuvauksen. Geostrategiaan liittyy tiettyjä alueellistamisia. Jokainen näistä ilmaisee erityistä tilan ja väestön valvonnan muotoa, mutta samalla ne myös osoittavat erityistä vallalla olevaa identiteettiä ja poliittista rationaalisuutta. (Walters 2004.) Tapa miten rajoihin suhtaudutaan, miten niiden suhteen toimitaan ja miten niitä kohdellaan muodostaa geostrategian.

Geostrategiat ovat teorioita siitä, miten raja ja/tai raja-alueet voidaan nähdä, miten niitä hallitaan ja miten niihin suhtaudutaan. EU:lla on useita erilaisia rajanaapureita, jonka vuoksi myös erilaisten geostrategioiden piirteet sopivat eri raja-alueisiin. Toiset raja-alueet ovat avoimempia ja verkostoituneempia kuin toiset. EU:n ja sen ulkorajojen naapurimaiden väliset suhteet ovat hyvin tiedostettuja ja molemmilta osapuolilta, mutta sisältävät myös osittain tiedostamattomia elementtejä. Geostrategioiden avulla on mahdollista tulkita näitä tiedostettuja ja tiedostamattomia elementtejä, jotka vaikuttavat yhteistyöhön EU:n ja sen naapurimaiden välillä. EU näkee pääasialliset uhat olemassaololleen ja vakaudelleen tulevan ulkopuolelta, mikä osaltaan vaikuttaa sen suhtautumiseen raja-alueisiinsa ja erityisesti naapurimaihinsa.

Rajalla käsitteenä on useampia erilaisia määritelmiä. Tässä tutkielmassa rajan käsite myötäilee Rouge-Oikarisen (2009, 1) määritelmää, jossa raja tarkoittaa valtiollista rajaa, joka ilmenee taloudellisena, poliittisena, sosiaalisena ja territoriaalisena ilmiönä. Deubnerin (2000) mukaan rajat ovat välttämätön instrumentti jokaiselle poliittiselle entiteetille niin kauan kunnes koko maailma on organisoitu samoja korkeita standardeja käyttäen. Toisin sanoen, mitä paremmin haluat organisoida ja mitä paremmaksi kehittää omaa aluetasi, sitä suurempaan asemaan myös rajat nousevat. Rajat ylittävä yhteistyö voidaan nähdä reaktiona raja-alueisiin ja uhkiin, joita niiden tuolta puolen voi mahdollisesti aiheutua. Tarkasteltaessa rajat ylittävää yhteistyötä on otettava huomioon, että raja on monikerroksinen joukko käytäntöjä, joissa toimijoina ovat paikallisella, alueellisella, kansallisella ja ylikansallisella tasolla toimivat henkilöt, organisaatiot ja yhteisöt. Raja-alueiden avaaminen ei onnistu pelkästään taloudellisen kanssakäymisen esteiden poistamisella. (Heikkilä 2006.)

Kuten geopolitiikan mallien yhteydessä todettiin, myös geostrategiat voivat toimia päällekkäin, eivätkä täten ole toisiaan poissulkevia. Alla esiteltävät geostrategiat sisältävät paljon EU:n toiminnassa tunnistettavia piirteitä, mitä tulee EU:n suhtautumiseen ja käyttäytymiseen ulkorajojen naapuri-

maita kohtaan. Geostrategioita olisi ollut mahdollista esitellä useampiakin, mutta tutkielman rajauksen kannalta uskon neljän esiteltävän muodostavan riittävän kuvan rajasta monikerroksisena ja monitulkintaisena alueena. Samalla neljä eri geostrategiaa riittävät tämän tutkielman rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien vertailuun osoittamalla, miten eri tavoin EU:n toimia ja suhteita voidaan tulkita eri geostrategioiden kautta.

2.2.1 Verkostoitunut raja (Networked)

Verkostoitunut raja nähdään nimensä mukaisesti hyvin verkostoituneena tilana, jossa itse rajalinja on toissijainen. Toimijat molemmin puolin rajalinjaa toimivat tiiviissä yhteistyössä eikä selkeää jakolinjaa ole havaittavissa (Walters 2004). Verkostoitunut raja on lähimpänä EU:n ideaalimallia, jossa pyritään ehkäisemään uusien jakolinjojen syntyminen EU:n ulkorajoille. Verkostoitunut raja sopii neoliberaaliin ajatukseen esteettömästä hyödykkeiden, pääoman, ihmisten ja palveluiden liikkumisesta. Liikkuvuuden helpottaminen ja esteiden purkaminen ei kuitenkaan tarkoita valvonnan lopettamista, missä erityisesti EU:n sisällä ja tulevaisuudessa myös ulkorajoilla pyritään tiiviimpään yhteistyöhön.

EU:n sisäisillä rajoilla verkostoitunut raja on käytännössä osuvin tapa nähdä rajat ja raja-alueet. Schengen-sopimuksen salliman vapaan liikkuvuuden myötä rajat ovat menettäneet merkitystään selkeinä jakolinjoina. Ulkorajoilla tämän kaltaista rajojen vapauttamista ei nähdä mahdolliseksi, ainakaan lähitulevaisuudessa. Merkittävimpinä syinä tähän ovat EU:lle ulkopuolelta tulevat uhat sekä vapaakaupan rajoittaminen.

2.2.2 Rajaseutu (March)

Rajaseudun teoria viittaa raja-alueena valtaa omaavien entiteettien välissä. Raja-alueet voidaan nähdä puskurivyöhykkeinä valtioiden välillä. Suurvaltojen tapauksessa, jopa kokonaiset valtiot voivat olla puskurivyöhykkeitä. Rajaseututeorian mukaan rajaseutu on epäselvä alue kahden valtaa omaavan entiteetin rajalla ja sitä kautta siitä muodostuu puskurivyöhyke. Itse raja on rajaseudulla häilyvä käsite, sillä koska rajaseutu muodostaa oman epäselvän kokonaisen vyöhykkeensä ei itse rajalinjalla ole niinkään suurta merkitystä, vaan sitä kohdellaan hyvin verkostoituneena. (Walters 2004, 687-690.)

EU:n tapauksessa rajaseututeoriaa voidaan lähestyä useammalla tavalla. Esimerkiksi Puola ja Tšekin tasavalta saatettiin nähdä puskurivyöhykkeinä, kunnes itälaajentuminen siirsi puskurivyöhykkeenä jälleen idemmäs. Ilmiö on havaittavissa myös EU:n naapurimaissa, joista monissa EU:n puoleiset rajat ovat löyhemmin valvottuja kuin muut ulkorajat. EU:n tapauksessa ulkorajat taas ovat huomattavasti muita rajoja tarkemmin vartioituja. (Walters 2004.) Rajaseutu voidaan nähdä geostrategiana, jolla sisäpuolta suojellaan ulkopuolisilta uhilla puskurivyöhykkeen avulla (Joenniemi & Browning 2008). Osaltaan Euroopan naapuruuspolitiikka täyttää tämän määritelmän toteamalla tavoitteekseen ”ystävien kehän” muodostamisen ympärilleen.

2.2.3 Siirtomaatyylinen raja (*Colonial frontier*)

Siirtomaatyyllisessä raja-ajattelussa raja nähdään vallan, kulttuurin ja ulkopuolen kohtauspaikkana (Joenniemi & Browning 2008). Raja on vuorovaikutuksen, omaksumisen, väkivallan, mutta myös rauhanaatteen tila (Walters 2004, 694). Rajaa ei siirtomaatyyllisessä ajattelussa pidetä pysyvänä, vaan alati avoinna olevana laajentumisen mahdollisuutena. Ajattelutavassa vahvempi osapuoli, niin sanotusti moderni siirtovalta, toimii moraalisenä isoveljenä ja levittää kulttuuria ja aatteitaan rajan yli voimakkaasti.

Laajentumispyrkimykset, isovelismäinen asenne naapurimaita kohtaan ja omien aatteiden levittäminen ovat helposti tunnistettavia piirteitä EU:n ulkopolitiikassa. EU:n yhteistyöprojektit muiden valtioiden kanssa poikkeuksetta ehdollistavat taloudellista tukea ja muita kannustimia EU:n ajaman kehityssuunnan noudattamiseen. Siirtomaatyylinen raja geostrategiana kuvaa EU:ta kansainvälisenä toimijana, jona se on omaksunut vahvan moraalipoliisin roolin. Lähialueillaan tämä rooli on yksi helposti nähtävissä oleva osa kaikkea EU:n toimintaa, ei pelkästään geostrategiana. Toisaalta, siirtomaatyylliselle raja-ajattelulle tyypillinen ajatus laajentumispyrkimyksistä ei sovi EU:n lähialueyhteistyöhön muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.

2.2.4 Reuna (*Limes*)

Reunan geostrategia sisältää paljon samankaltaisuuksia siirtomaatyyllisen rajan kanssa, mutta myös merkittävän eron. Siinä missä siirtomaatyylinen raja nähdään avoimena laajentumiselle ja lisäalueiden valloittamiselle, reunan geostrategia näkee nimensä mukaisesti rajan laajentumisen päätepisteenä. Siirtomaatyylinen raja-ajattelu näkee rajan mahdollisuutena omaksua ja sisällyttää uusia alueita osaksi entiteettiä. Reuna-ajattelussa taas rakennetaan selvä ero meidän ja muiden välille, rajapinnas-

ta muodostuu rintama ulkopuolelle. Toisin kuin rajaseutu geostrategia, missä raja nähdään epäselvänä puskurivyöhykkeenä, reuna on selkeä raja ulkopuolen ja sisäpuolen välillä (Walters 2004, 697). Äärimmillään reunan geostrategia lähestyy EU:ta aidattuna yhteisönä, mitä se osaltaan onkin, mutta jona se ei halua näyttäytyä.

EU:n tapauksessa äärimmäinen reunan geostrategia ei välttämättä vaikuta mahdolliselta. Toisaalta EU:lla on ollut pitkään tämän kaltainen ajattelu Välimeren eteläpuolella sijaitsevia naapureitaan kohtaan, joiden liittymistä EU:hun ei toistaiseksi pidetä realistisena mahdollisuutena ja joiden välille on rakennettu jopa aitoja laittoman maahanmuuton estämiseksi. Toisaalta yhteistyön ja vapaakaupan kehittäminen Välimeren eteläpuolisten valtioiden ja EU:n välillä sisältää myös siirtomaatyyllisen rajan piirteitä. ENPI-ohjelma on monella tapaa reunan geostrategiaa mukaileva. Laajentuminen on ainakin toistaiseksi hyvin epätodennäköinen vaihtoehto yhdenkään ENPI-yhteistyömaan kannalta, joten yhteistyötä on jatkettava ja syvennettävä eri keinoin.

Rajateorioiden soveltamisessa ja tunnuspiirteiden etsimisessä päästään mielenkiintoisen kysymyksen äärelle EU:n ulkosuhteissa, miten lähentyminen määritellään ja yhteistyö luokitellaan? Minkälainen yhteistyö nähdään riittävällä tavalla rajat ylittäväksi ja taas toisaalta tarpeeksi tiiviiksi, jotta raja-alue näyttää esimerkiksi reunan sijaan verkostoituneelta?

2.3 EU:n talous ja keskusta-periferia-asetelma

Taloudellisesti Eurooppa jakautuu selkeästi niin kansantaloudellisilla kuin tuotannollisillakin mittareilla keskustoihin ja periferioihin. Myös EU:n sisällä on havaittavissa selkeitä eroja, erityisesti vanhojen ja suurlaajentumisen yhteydessä liittyneiden jäsenmaiden välillä. Niin Euroopan kuin EU:n sisällä voidaan nähdä tietynlainen suhteellinen jako keskustaan, semiperiferiaan ja periferiaan. EU pyrkii rakennerahastoilla ja muilla kehitystoimilla yhtenäistämään jäsenvaltioidensa ja lähialueidensa olosuhteita eri mittareilla, joista talous on yksi tärkeimmistä. EU:n sisällä keskustan ja periferian väliset erot ovat suhteellisesti pienempiä kuin globaalissa mittakaavassa, mutta kuitenkin selkeästi havaittavissa. Keskusta-periferia-asetelmaa voidaan soveltaa EU:n ulkopoliittisiin taloussuhteisiin ja lähialueyhteistyöhön. Alueiden jakaminen keskustoihin ja periferioihin voidaan toteuttaa eri mittareilla, jolloin luonnollisesti saadaan erilaisia tuloksia. Tässä tutkielmassa keskusta-periferia-jaottelua lähestytään taloudellisesta näkökulmasta. Talouden ja vallan jakautuminen kul-

kevat selkeästi käsi kädessä, mikä tarkoittaa, että köyhimpien valtioiden mahdollisuus vaikuttaa tulevaisuuden kehitykseensä on hyvin rajallinen.

Keskusta-periferia asetelmassa keskustan talouskasvu perustuu periferioiden hyväksikäyttöön. Yleistyksenä voidaan kuvata tappiolla joutuvaa aluetta periferiaksi ja hyötyvää aluetta taas keskustaksi. Nimitykset ilmentävät taloudellisten rahavirtojen maantieteellisiä suuntia. (Wallerstein 1979.) Tänä päivänä maat jaetaan keskustan ja periferiaan usein työn määritelmän mukaan. Keskusmaat ovat keskittyneet korkeakoulutettuun ja pääomapainotteiseen tuotantoon. Periferioissa tuotanto on painottunut matalapalkkaiseen, työvoimapainotteiseen ja vähän koulutusta, taitoja sekä erikoistumista vaativaan tuotantoon. Lisäksi suurin osa raaka-aineiden louhinnasta tapahtuu periferioissa. (Lechner & Boli 2005.) Wallersteinin (1979) mukaan kaikki maailman yhteiskunnat ovat sidoksissa toistensa kanssa kaupan tai markkinoiden kautta. Maailmanjärjestelmä ei ole imperiumi, sillä imperiumilla on yhteinen keskushallinto. Yhteisen keskushallinnon puuttuminen parantaa vahvempien mahdollisuuksia kerätä varallisuutta kansainvälisesti, jolloin varallisuuden epätasainen jakautuminen paheilee (Wallerstein 1983).

Eri osat saavat maailmanjärjestyksen kehityksessä erilaisia tehtäviä, jakautuen keskustaan, semiperiferiaan ja periferiaan. Semiperiferian ja periferian kehitysvaikeudet johtuvat niiden riippuvuudesta keskustaan (Viikari 1987). Semiperiferiaan luetaan maat, jotka pyrkivät osaksi keskustaa. Semiperiferian käsite on EU:n laajentumisen kannalta suotuinen. Wallersteinin (1983) mukaan keskusmaat tukevat semiperiferian pyrkimyksiä järjestelmän tasapainon vuoksi, toisaalta ne taas pelkäävät semiperiferian nousua. Semiperiferian luokittelu yksinkertaisesti alueeksi, joka haluaa osaksi keskustaa on osittain kohtuuttoman yksinkertaistettu, erityisesti jos keskustaan kuulumisen määrittää tietyn taloudellisen hyvinvoinnin ja tuotannon saavutuksen tason kautta, voitaneen kaikkien keskustaan kuulumattomien valtioiden kuvitella haluavan osaksi keskustaa.

Kapitalistinen maailmanjärjestelmä perustuu hierarkiaan, jossa keskusta on semiperiferian ja periferian yläpuolella. Maailmanjärjestelmä järjestäytyy maantieteellisesti jatkuvasti syklisesti uudelleen, jolloin tietyt tuotantoprosessit siirretään hierarkian alemmille tasoille. Sen kutsuminen kehitykseksi on kuitenkin harhaanjohtavaa, sillä mainitun kaltainen uudelleen järjestäytyminen on johtanut maailmanjärjestelmän polarisoitumiseen. Pääomat keskittyvät keskusalueille, jotka hyödyntävät periferioiden heikompaan taloudellista asemaa halvan tuotannon lähteenä. Osaltaan tämä kehitys on keskustoissa synnyttänyt myös tahdon vahvan valtiokoneiston kehittämiseksi, joka pitää köyhemmät valtiot alemmassa asemassaan. (Wallerstein 1983.)

Keskusta-periferia-teoriaa on saanut osakseen myös kritiikkiä, muun muassa siitä, ettei se juurikaan anna arvoa valtion sisäisille syille niiden talouskehityksen selittämisessä. Teoria on myös osittain hyvin kärjistävä. Tässä tutkielmassa ei varsinaisesti syvennytä keskusta-periferia-teorioiden nyansseihin vaan sitä käytetään enemmänkin yhtenä näkökulmana EU:n ulkosuhteiden tulkitsemisessa. EU:ta tarkasteltaessa keskusta-periferia-asetelma avaa oivallisia pohdintoja siihen, millä motiiveilla EU laajentuu ja mihin suuntaan. Osa, erityisesti Wallersteinin, keskusta-periferia-asetelman väitteistä on hyvin imperialistisia, mutta niiden soveltaminen EU:hun on ainakin teoriatasolla osuvaa.

2.3.1 Alueiden jakautuminen keskustoihin ja periferioihin EU:n sisällä

Vuoden 2004 suurlaajentumisessa EU:hun liittyi joukko valtioita, joista suurimman osan katsottiin olevan globaalitasolla periferiaa. Luokittelu selittyy tuotannon painottumisella ja taloudellisilla mittareilla. EU:n uusien jäsenvaltioiden talous, tuotanto ja vaihdanta ovat kohentuneet sitten liittymisen, mutta EU:n tasolla uudet jäsenvaltiot ovat edelleen luettavissa periferiaan. Miten maat luetaan keskustaan ja periferiaan on määrittelykysymys. Suurlaajentumisen yhteydessä liittyneiden valtioiden kuulumista periferiaan EU-tasolla pyrin perustelemaan yksinkertaisin taloudellisin mittarein, jäsenvaltioiden jakautumisella nettohyötyjiin ja –maksajiin⁹ sekä ostovoimapariteetilla korjatulla bkt per asukas -suhdeluvulla¹⁰. Vuoden 2004 suurlaajentumisen yhteydessä EU:hun liittyneistä maista yksikään ei ole kasvanut osaksi keskustaa mainittuja mittareita käyttäen.

EU:n budjettivarat kertyvät jäsenvaltioilta kerättävistä maatalous- ja sokerimaksuista, arvonlisävero-osuuksista, tullimaksuista ja bruttokansantulon perusteella maksettavasta prosenttiosuudesta. EU:n menot taas muodostuvat kestävästä kasvusta (sisältää mm. kilpailukyvyn ja koheesiopolitiikan), luonnonvaroista (sisältää maatalouden, maaseudun ja ympäristön), globaalista toiminnasta (sisältää kestävä kehityksen, rauhan ja turvallisuuden) ja sisäisestä politiikasta (kansallisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus) (Euroopan komissio 2013). Budjettivarojen kerryttäminen ja käyttö selittävät osaltaan jäsenvaltioiden jakautumista nettomaksajiin ja –hyötyjiin.

⁹ Nettohyötyjällä tarkoitetaan jäsenvaltiota, jonka suorat maksut EU:lle ovat vähemmän kuin EU:n kyseiseen jäsenvaltioon kohdistamat tuet. Nettomaksaja taas on jäsenvaltio, jolta EU:n keräämät maksut ovat suuremmat kuin EU:n siihen kohdistamat taloudelliset tuet. Maksuissa ei oteta huomioon hallintokuluja. (Euroopan komissio 2013, 110.)

¹⁰ Ostovoimapariteetilla korjattu bruttokansantulo per asukas (GDP per capita in PPS) on suhdeluku, jossa koko EU:n keskiarvo saa arvon sata. Ostovoimapariteetin tarkoituksena on poistaa hintatasojen erot maiden väliltä, mikä parantaa vertailtavuutta.

Yksikään vuoden 2004 suurlaajentumisen yhteydessä liittyneistä jäsenvaltioista Kyprosta lukuun ottamatta ei ollut komission vuoden 2012 tilastoissa nettomaksajana. Nettomaksajia (yhteensä 12) olivat Ruotsi, Tanska, Saksa, Ranska, Suomi, Belgia, Hollanti, Iso-Britannia, Itävalta, Italia, Luxemburg ja Kypros. Nettosaajia (yhteensä 15) olivat Espanja, Irlanti, Malta, Romania, Tsekin tasavalta, Slovakia, Slovenia, Portugali, Puola, Bulgaria, Unkari, Kreikka, Viro, Latvia ja Liettua. (Euroopan komissio 2013, 111.) Kuten luetellusta listasta huomataan, myös vanhoja jäsenmaita on nettosaajien listalla, joista Kreikka, Portugali, Espanja ja Irlanti erityisen suuren avun tarpeessa.

Se, miksi vuoden 2004 jälkeen liittyneet jäsenvaltiot ovat EU-taloudessa pääosin nettohyötyjä selittyy kahdella yksinkertaisella syyllä. Aiemmat jäsenmaat olivat lähtötilanteessa lähes poikkeuksetta uusia jäsenmaita vauraampia bruttokansantulolla mittattuna, minkä vuoksi myös niiden bktl:sta laskettava prosentuaalinen maksuosuus on ollut korkeampi. EU:n keskeisiä tavoitteita on alueiden lähentyminen, työllisyys ja kilpailukyky. Tämän vuoksi huomattava osa jaettavista rakennerahastovaroista on kohdistettu uusiin jäsenmaihiin.

Jäsenvaltioiden ostovoimapariteetilla korjatut bruttokansantulo per asukas -suhdeluvut on laskettu EU:n keskiarvoon verraten (Eurostat 2013b). Suurimman arvon vertailussa saa Luxemburg (263) ja pienimmän Bulgaria (47). Euromaiden keskiarvo on 108. Vuonna 2004 ja sen jälkeen liittyneiden maiden keskiarvo on 71, eikä yhdenkään parempi kuin 92 (Kypros, 14. kaikista jäsenvaltioista) (Eurostat 2013a). Luxemburg ei tarjoa parasta mahdollista vertailukohdetta omalaatuisuudensa vuoksi, mutta euromaiden keskiarvo on jo informatiivisempi. Euromaiden ja vuoden 2004 jälkeen liittyneiden jäsenvaltioiden välinen ero on huomattava. Vaikka suurlaajentumisesta voidaan puhua Euroopan kahtiajaon päättymisenä, eivät erot ole useimmilla kehitysmittareilla vielä tasaantuneet uusien ja vanhojen EU-maiden välillä.

Tekemäni suppea vertailu ei täysin osoita EU:n jakautumista keskusta ja periferiaan keskusta-periferia-asetelman määritelmän, mutta se kuitenkin riittää todistamaan vallitsevan taloudellisen eriarvoisuuden EU:n sisällä. Huomattava määrä tuotantoa on suurlaajentumisen jälkeen siirtynyt uusiin jäsenmaihiin, mikä osaltaan tukee teoriaa periferian ja keskustan työnjaosta. Toisaalta suurlaajentumisen yhteydessä liittyneiden jäsenmaiden periferiastatusta vastaan sotii näkemys siitä, ettei periferioilla ole vaikutusmahdollisuuksia tulevaisuutensa. Vaikka globaalissa maailmantaloudessa yksittäisen valtion liikkumavara on heikentynyt, EU takaa kaikille jäsenvaltioille vaikutusmahdollisuudet päätöksenteossa, todennäköisesti paremmat mitä ne olisivat pienillä valtioilla ilman EU:hun kuulumista.

2.3.2 Alueiden jakautuminen keskustoihin ja periferioihin EU:n ulkosuhteissa

Tässä tutkielmassa käsittelen alueiden jakautumista keskustoihin ja periferioihin EU:n ulkosuhteissa perustuen niiden suhteeseen EU:hun. Suhteeseen vaikuttaa poliittinen ja taloudellinen riippuvuus sekä yhteistyö. Maat, jotka haluavat liittyä osaksi EU:ta tulee nähdä osana semiperiferiaa, kun noudatetaan Wallersteinin (1983) määritelmää semiperiferiasta. Tässä tutkielmassa semiperiferiaan luetaan maat, jotka ovat mukana EU:hun liittymistä valmistelevassa vaiheessa. Keskusta-seimiperiferia-periferia-asettelussa keskustaan lukeutuvat maat eivät ole yksiselitteisesti määriteltävissä. Kun asiaa katsotaan EU:n näkökulmasta, voidaan painoa asettaa maan merkitykselle EU:n kannalta. Esimerkkeinä Kiina ja Venäjä omaavat huomattavan määrän sekä periferian (paljon tuotantoa) että keskustan (paljon alueellista ja globaalia valtaa) tunnusmerkkejä myös globaalisti. Sen sijaan esimerkiksi Kosovo täyttää kaikki periferian piirteet, mutta voidaan lukea osaksi semiperiferiaa EU:n näkökulmasta liittymispyrkimystensä vuoksi.

Wallersteinin (1979) teorian mukaan keskustaan luetaan maat, joiden talousjärjestelmä perustuu korkeakoulutettuun ja pääomapainotteisiin tuotantoon. Jos EU:ta tutkitaan yhtenä kokonaisuutena, voidaan se lukea kuuluvan keskustaan, vaikka osat sitä täyttävätkin monia semiperiferian ja periferian kriteereitä. Keskustaan kuuluvien maiden määrittely vaihtelee mittareiden mukaan. Kawano, Brewer ja Chase-Dunn (2000) määrittelivät globaalitasolla keskustaan kuuluviksi yhteensä 20 maata¹¹, kun taas Babones ja Alvarez-Rivadulla (2007) päätyivät arviossaan 25 maahan¹². Huomion arvoista määrittelyyn kuuluvien maiden joukossa on se, ettei siihen kuulu yhtäkään vuoden 2004 jälkeen EU:hun liittynyttä valtiota.

Tuonnin ja viennin painotusten avulla voidaan tarkastella EU:n suhdetta maailman tämänhetkisiin suurvaltoihin Kiinaan, Venäjään ja Yhdysvaltoihin. Vienti EU:sta Yhdysvaltoihin (375 miljardia euroa) on enemmän kuin Kiinaan (185 mrd. €) ja Venäjälle (158 mrd. €) yhteensä. Tuonnin kannalta taas Kiina (372 mrd. €) on merkittävin, jota seuraa Venäjä (274 mrd. €) ja Yhdysvallat (264 mrd. €). Tuonnin painottuminen Kiinaan ja Venäjään selittyy hyvin pitkälle raaka-aine- ja energiahankintoina, kun taas Yhdysvalloista ostetaan huomattavasti enemmän valmiita kulutustuotteita, mikä taas osaltaan tukee ajatusta Kiinan ja Venäjän kuulumisesta periferiaan. Merkittävin alue EU:n kannalta

¹¹ Australia, Itävalta, Belgia, Suomi, Kanada, Tanska, Ranska, Saksa, Irlanti, Italia, Japani, Alankomaat, Uusi-Seelanti, Norja, Portugali, Espanja, Ruotsi, Sveitsi, Iso-Britannia ja Yhdysvallat.

¹² Edellisten lisäksi vielä Islanti, Singapore, Hong Kong, Kreikka ja Israel

on kuitenkin ylivoimaisesti tuonnin ja viennin mittareilla Eurooppa, sillä sen 69,3 % tuonnista ja 66,7 % viennistä kohdistuu Eurooppaan. (World Trade Organization 2013.)

Semiperiferiaan luetaan maat, jotka haluavat osaksi EU:ta. Toisaalta tätäkin määritelmää vaikeuttaa se, miten maiden halu määritellään. EU on itse määritellyt kandidaattimaiksi Islannin, Makedonian, Montenegron, Serbian ja Turkin. Lisäksi potentiaalisia kandidaattimaita ovat EU:n mukaan Albania, Bosnia-Hertsegovina ja Kosovo. (Euroopan unioni 2014.) Toisaalta on myös valtioita, jotka ovat julkilausuneet halunsa liittyä EU:hun (esim. Ukraina), mutta joiden liittyminen ei näytä lähitulevaisuudessa kovinkaan todennäköiseltä.

Globaalista näkökulmasta perifeeriseksi tulkitaan näillä kriteereillä loput maailman valtiot. Taloudellisen ja poliittisen vallan puuttuessa niiden voidaan nähdä jääneen periferian asemaan. Näiden maiden joukko on kuitenkin näin määriteltynä hyvin mittava, eikä anna realistista kuvaa useimpien valtioiden kehityksestä ja riippuu ennen kaikkea siitä, millä mittareilla vertailu on suoritettu. On hyvä muistaa, ettei mittaus välttämättä ole aina kovin tarkoituksenmukainen saati tee oikeutta keskusta-periferia-teorioille. Tässä tutkielmassa mainittuja mittauksia on käytetty lähinnä havainnollistamistarkoituksiin.

3 EUROOPAN UNIONIN ULKOSUHTEET

3.1 Ulkosuhteet yleisesti, tavoitteet ja jakautuminen

Euroopan integraation taustalla toisesta maailmansodasta lähtien ovat olleet paitsi taloudelliset syyt, myös poliittiset näkökohdat: yhdentymisellä on haluttu edistää Euroopan vakaata tulevaisuutta ja rauhanomaista kehitystä (Ward 2003). Jäsenvaltiot ovat joutuneet luopumaan perinteisestä suverenisuudestaan, jotta integraation mahdollistamien etujen saavuttaminen on ollut mahdollista (Wacker 2009, 70). Euroopan unioni nähdään usein moraalisena suunnannäyttäjänä ja sillä onkin mahdollisuuksia useiden erilaisten kansainvälisten roolien omaksumiseen. Erilaisten vastuualueiden omaksuminen kansainvälisessä toiminnassa edellyttää myös erilaisia vallankäytön muotoja. Periaatteidensa mukaisesti EU:n toimilla tulee aina olla kansalaisten tuki takanaan ja EU:n kansalaiset kannattavatkin EU:n vahvaa kansainvälistä roolia (Vogt 2006). Ulkopolitiikkansa muotoilussa on EU:n huomioitava myös ulkoiset paineet. Kiihtyvä kilpailu raaka-aineista ja pääomasta sekä kasva- va taloudellinen maailmalaajuinen riippuvuus on läsnä EU:n ulkosuhteiden muotoilussa.

Globalisaatio liitetään tänä päivänä osaksi lähes kaikkea kansainvälisiä suhteita koskevaa keskustelua. Pekka Kosonen (1999, 183) on alustavasti määritellyt globalisaation seuraavasti: "Globalisaatio on sosiaalinen prosessi, jossa maantieteelliset ja kansallisvaltiolliset rajoitukset taloudellisille ja kulttuurisille yhteyksille vähenevät ja jossa ihmiset tulevat kasvavassa määrin tietoiseksi tästä rajoitusten vähenemisestä ja myös osallistuvat sen toteuttamiseen." Globalisaatio on terminä ongelmallinen ja moniulotteinen. Tässä tutkielmassa globalisaation käsitteellä viitataan ennen kaikkea kasvavaan kansainväliseen kanssakäymiseen sekä useiden kansainvälisten toimijoiden päällekkäisten ja vastakkaisten intressien kohtaamiseen.

Globalisaation kiihdyttyä ja itä-länsi-vastakkaisasettelun merkittävästi vähennyttyä Neuvostoliiton romahtamisen myötä EU on aktiivisesti pyrkinyt kasvattamaan valtaansa, etenkin Euroopassa, mutta myös maailmanlaajuisesti. EU on laajentunut nopeasti viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Vuoden 2004 suurlaajentuminen voidaan nähdä osana Euroopan kahtiajaon päätöstä. Yhtenäisempi Eurooppa on kilpailukykyisempi kiihtyvässä maailmanlaajuisessa kilpailussa. EU:lla on tärkeä rooli pyrkimyksissä hallita globalisaatiota. On kuitenkin huomattava, että globalisaation myötä yksittäinen toimija ei voi ymmärtää kaikkia tapahtumia ja täten toimia jokaisen edun nimissä. EU:n

tuleekin määrittää millaisilla normeilla ja arvoilla se aikoo rakentaa ulkosuhteitaan pitkällä aikavälillä. Mielenkiintoista onkin mitkä normit ja arvot selittävät erilaisia globalisaation prosesseja ja miten näitä prosesseja voitaisiin valjastaa varmistumiseksi siitä, että ne hyödyttävät suurinta osaa ihmiskunnasta (Szigeti 2006). Ulkosuhteet eri maihin voivat pohjautua erityisesti historiallisiin ja strategiaan syihin sekä yhteisiin arvoihin. EU:n näkökulmasta EU:n ja sen naapureiden suhteiden perustana tulisi olla sitoutuminen yhteisiin arvoihin, joita ovat demokratia, oikeusvaltioperiaate, hyvä hallintotapa ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Lisäksi EU:n tavoitteita ulkosuhteissa ovat markkinatalouden, avoimen, sääntöihin perustuvan ja oikeudenmukaisen kaupan edistäminen sekä kestävän kehityksen auttaminen ja köyhyyden vähentäminen. (Euroopan parlamentti 2006.) Ulkosuhteiden syventyminen ja onnistuminen riippuu hyvin pitkälle edellä mainittujen vaatimusten täyttymisestä. Toisaalta EU on tullut joissain tapauksissa vastaan näistä ehdoista mahdollistaakseen vuoropuhelun kohdemaan kanssa. (Raik 2006.)

EU harjoittaa erilaisia hallinnan muotoja useita naapurimaitaan kohtaan, mikä hämärtää EU:n rajoja. Voimakkaana alueellisena toimijana EU heijastaa normejaan ja arvojaan myös rajojensa ulkopuolelle. Joissain tapauksissa tämä tapahtuu siihen suunniteltujen politiikkojen toimesta. Lisäksi suurta vaikuttamista tapahtuu myös huomaamatta, jolloin on vaikeaa osoittaa, miten eri politiikat toimivat. (Raik 2006.) EU:n ulkopuolelleen aiheuttamien valumavaikutusten hallinta on yksi sen lähialueyhteistyön päämääristä. Mittavat elintasoerot EU:n ja sen naapureiden välillä eivät ole toivottavia kummankaan kannalta ja voivat aiheuttaa ei-toivottuja lieveilmiöitä.

EU:n edeltäjissä pääasiallisena ulkopoliittisena tavoitteena oli yhtenäisen kauppapolitiikan luominen. Jäsenvaltioiden poistettua sisäisen kaupan esteet väliltään piti kauppasuhteita ulkopuolisiin maihin hoitaa yhteisesti. Laajan taloudellisen yhteistyön vuoksi oli luonnollista, että yhteistyö tiivistyi myös politiikan alalla. EU:sta kasvoi vuosien saatossa merkittävän kaupp- ja taloustoimijan lisäksi myös poliittinen vaikuttaja. Yhteisön jäsenet pyrkivät yhdenmukaistamaan ulkopoliittisia linjauksiaan poliittisen yhteistyön tultua välttämättömäksi taloudellisen vallan kasvun myötä. Tarkoituksena oli, että EU-maat ryhtyisivät sovittamaan yhteen ulkopoliittisia linjauksiaan kansainvälisissä elimissä, kuten YK:ssa. Kansalliset intressit ja erityisasemat eri kysymyksissä kuitenkin useimmiten estivät yksimielisten päätösten syntymisen.

Euroopan unionin ulkosuhteiden ehkä tunnetuin osa on yhtenäinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan ansiosta EU pystyy toimimaan ja esiintymään yhtenäisesti maailmanpolitiikassa, jonka lisäksi EU:n tavoitteena on valvoa perusetujaan ja vahvistaa kansainvälistä

asemaansa. Kansainvälisen rikollisuuden, terrorismin, laittoman maahanmuuton sekä ihmis- ja huumekaupan estäminen ovat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätehtäviä. Edellä mainituilla aloilla EU toimii tiiviissä yhteistyössä kansainvälisten ja kansallisten toimijoiden kanssa. (Euroopan komissio 2007a.) Naapuruuspolitiikallaan EU pyrkii vastaamaan ja vaikuttamaan laajentumisensa aiheuttamiin ulkoisvaikutuksiin naapurimaissaan. Merkittävänä kansainvälisenä toimijana EU heijastaa arvojaan ja vaikutustaan myös rajojensa ulkopuolelle. Suuret elintasoerot EU:n ulkorajoilla voivat aiheuttaa epätoivottavia lieveilmiöitä, joita on tarpeen ehkäistä. EU:n tavoitteena on säilyttää mahdollisimman tiivis yhteistyö myös niiden naapurimaiden kanssa, joilla ei nähdä lähitulevaisuudessa olevan mahdollisuutta EU-jäsenyyteen. (Sourander 2008.)

Köyhille ja kehittyville maille suunnattavaa kehitysapua jaetaan EU:n jäsenvaltioiden osalta yhteisesti. Alun perin kehitysapu suuntautui Afrikkaan EU:n jäsenvaltioiden entisiin siirtomaihin, joissa tuettiin tuoreiden valtioiden itsenäistymisen jälkeisiä ensiaskeleita. 1970-luvulla kehitysapua laajennettiin Aasian, Latinalaisen Amerikan sekä Välimeren itä- ja eteläpuolisiin maihin. Tänä päivänä EU on suurin taloudellista ja teknistä kehitysapua jakava yhteisö. Kehitysavun päätavoitteena on köyhyyden poistaminen. Kehitysavun lisäksi EU antaa myös humanitaarista tukea kriisialueilla eri puolilla maailmaa. (Euroopan komissio 2007a.)

Tänä päivänä EU omaa merkittävän roolin esimerkiksi kehitysyhteistyössä, ympäristökysymyksissä, humanitaarisessa avussa sekä maailmanlaajuisessa kriisitoiminnassa. EU:n rooli maailmanlaajuisena toimijana tulee liittää maailmassa vallitsevaan tilaan ja järjestykseen. EU:n kaltaisilla instituutioilla voidaan nähdä olevan erilaisia velvoitteita erilaisissa tilanteissa. Vaikeampaa onkin määritellä mitä instituutiota tai toimijaa tulisi pitää vastuussa tietyssä tilanteessa ja missä määrin. Kansainvälisenä toimijana EU joutuu tasapainottelemaan kansainvälisen yhteisön ja jäsenvaltioidensa vaatimusten, tarpeiden ja velvoitteiden puristuksissa, mikä tekee sen toiminnasta usein jähmeää.

3.2 EU:n ulkosuhteiden taloudelliset osat

”Pystyäkseen hallitsemaan lisääntyvien taloudellisten ja rahoituksellisten riippuvuuksien prosessia Euroopan unioni käy talousaiheista vuoropuhelua monien maailman maiden ja instituutioiden kanssa. Perimmäisenä tarkoituksena sillä on vaurauden ja taloudellisen vakauden edis-

täminen EU:ssa, mutta unionin etuja valvoessaan se edistää vaurautta ja vakautta myös muualla maailmassa.” (Euroopan komissio 2011a.)

EU:n toiminta pohjautuu päämäärätietoiseen omien etujen tavoitteluun samalla maailmanlaajuisen yhteisvastuullisuuden huomioiden. Muiden maiden auttaminen tekee kansalaisten elämästä turvallisempaa myös EU:n sisällä. Maailmankauppaa EU pyrkii vapauttamaan siten, että se hyödyttäisi sekä rikkaita että köyhiä maita (Euroopan komissio 2011a). EU:n sisäiset paineet jäsenvaltioilta, instituutioilta, kuluttajilta ja tuottajilta kohtaavat globalisaation luomat ulkoiset paineet (Smith M. 2010). Näiden paineiden kohtaamisen hallinta ja käsittely on EU:n taloudellisessa toiminnassa avainasemassa.

Maailmanlaajuisen kaupan hallittu vapauttaminen, jolla estetään suurimmat markkinoiden luomat vääristymät ja hillitään negatiivisia ulkoisvaikutuksia, on yksi EU:n päätavoitteista kauppapolitiikassa (Euroopan komissio 2007a). Maailmankaupan ansiosta jäsenvaltiot voivat kasvattaa vaurauttaan ja parantaa kansalaistensa elämänlaatua. Kehittyvät maat pääsevät maailmankauppaan osallistumalla osaksi talouskasvua. Vaarana on kaupankäynnin hyötyjen valuminen vauraisiin ja tuotannon keskittyminen köyhempiin valtioihin, jolloin kansainvälinen epätasa-arvo uhkaa syventyä. Tämän vuoksi on tärkeää hallita kehitystä oikein ja tasapuolisesti. Suuren kansainvälisen roolinsa vuoksi EU:lla on vastuu myös muusta maailmasta. Tämän vuoksi EU pyrkii edistämään reilua kauppaa ja hallittua globalisaatiota.

EU:lla on huikea potentiaali vaikuttaa ja toimia maailmantaloudessa, mutta sillä on myös rajoitteita. EU:n ja yksittäisen jäsenvaltion edut saattavat olla ristiriidassa. Eri kauppaja yhteistyökumppaneilla saattaa olla risteäviä etuja. Suuri osa maailmanlaajuisesta taloudellisesta toiminnasta on varsin poliittista ja heikommassa asemassa olevat toimijat jäävät usein alakynteen. EU on maailman suurin sisämarkkina-alue, joten EU-markkinoille riittää pyrkijöitä. Myös EU on syylistynyt protektionismiin eli kotimarkkinoiden suojeluun, erityisesti maataloustuotteissa, vaikka äänekkäästi vapaata kauppaa puolustaakin (Smith M. 2010). Kumppanuussopimukset eri valtioiden kanssa käsittelevät usein paljon muutakin kuin kauppaa ja perinteistä kehitysapua. Tämä johtuu jo pelkästään siitä, ettei toivottuja yhteiskunnallisia tuloksia ole mahdollista saavuttaa pelkästään taloudellista apua antamalla. Taloudelliset uudistukset, ympäristöpolitiikan kestävä kehitys sekä demokratian ja ihmisoikeuksien tukeminen ovat vähimmäisvaatimuksia. Lisäksi terveys- ja koulutusjärjestelmien sekä infrastruktuurin tukeminen ovat yleisiä toimia. Yhteistyö voi käsittää myös tutkimus- ja kehitystyötä sekä joukkotuloaseiden leviämisen ehkäisemistä. (Euroopan komissio 2007a)

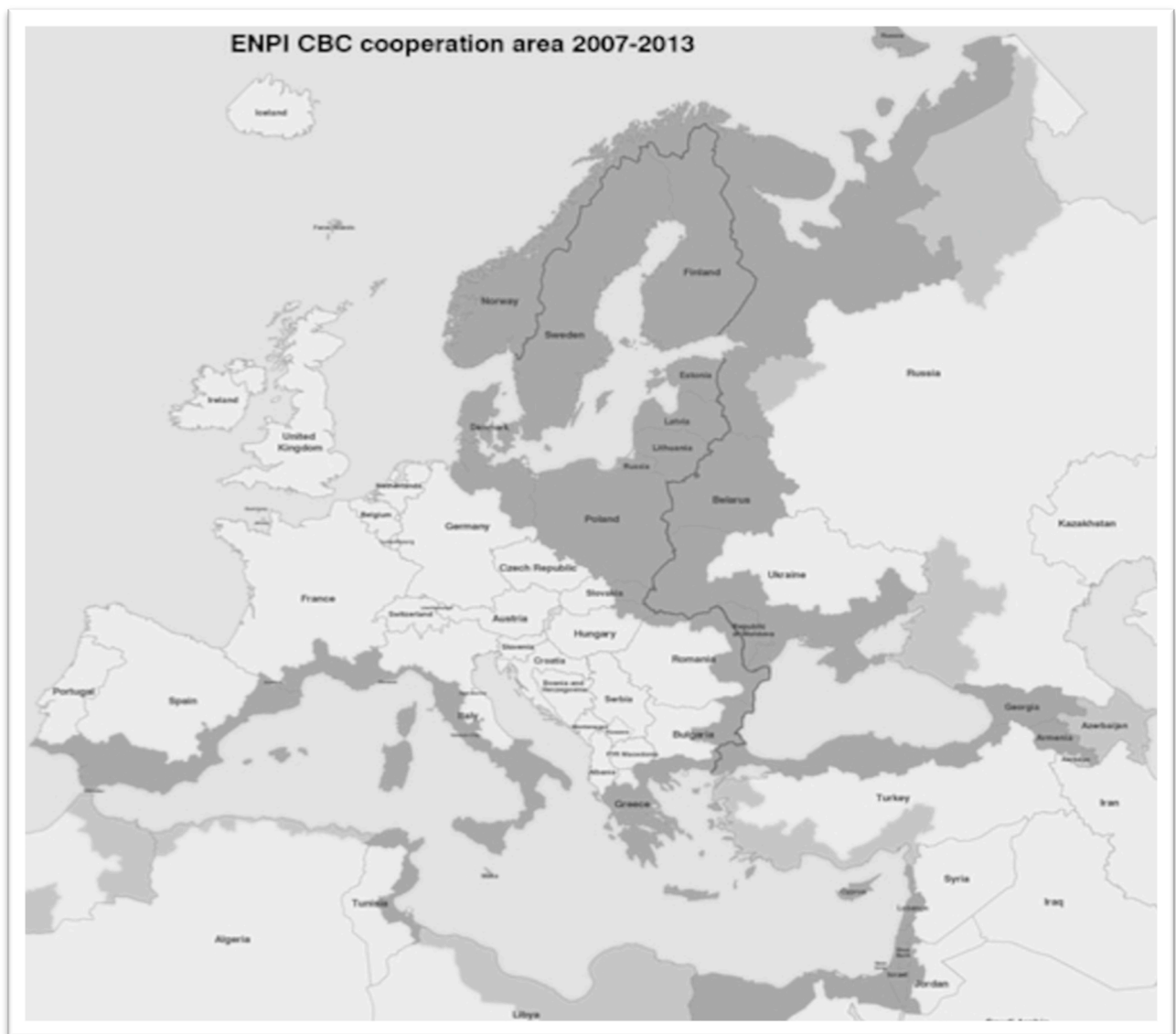
Suhtautuminen EU:n antamaan taloudelliseen tukeen kumppanimailleen on monijakoista. Kehitysapu on kärsinyt tehokkuuden puutteesta. Tämä on EU:ssa laajasti tunnustettu ja siihen on pyritty reagoimaan. (Euroopan komissio 2007b.) Tehokkuutta ja tuloksellisuutta on EU:n rahoittamissa yhteistyöohjelmissa saatu parannettua ajan mittaan. Erityisesti rahoituksen hallinnointia ja valvontaa on pyritty parantamaan. Kohdemaiden olosuhteilla on suuri rooli EU-yhteistyön onnistumisen kannalta. (Frenz 2007.) EU:n ja kumppanimaiden yhteistyön syveneminen riippuu pääasiassa siitä, miten tehokkaasti kumppanimaat ajavat EU:n arvoja ja pyrkivät saavuttamaan sen asettamia tavoitteita (Kelley 2006, 29-30).

Poliittiset, taloudelliset, kulttuurilliset ja historialliset tekijät ovat tärkeimmät määrittäjät EU:n ulkosuhteissa. EU:lla on luonnollisesti erilaiset ulkosuhteet erilaisiin valtioihin. Mitä suurempi kansainvälinen toimija on kyseessä, sitä merkittävämpi yhteistyökumppani maa on EU:lle ja sitä erityisemmät ovat myös ulkosuhteet (Smith M. 2010). Kiina, Venäjä ja Yhdysvallat ovat kaikki kokonsa ja poliittisen valtansa puolesta erityisasemassa. Tapa, millä EU ottaa maita mukaan ja jättää muita ulkopuolelle, ohjaa eurooppalaisen identiteetin kehitystä ja koskettaa vahvasti myös vastuukysymystä (Vogt 2006). EU:n tavoitteena on hillitä kahtiajaon ja vastakkainasettelun syntymistä lähialueillaan (Euroopan komissio 2011a). Kuitenkin on otettava huomioon, ettei suurinta osaa lähialueiden valtioista voida ottaa vielä, eikä välttämättä tulevaisuudessakaan, EU:n jäseniksi poliittisista, taloudellisista ja/tai kulttuurillisista syistä. Niinpä EU:n on tärkeää kehittää rajat ylittävää yhteistyötä unionin ulkopuolisten maiden kanssa kahtiajaon välttämiseksi. Laajan yhteistyön avulla on mahdollista torjua elintasoeroista johtuvia lieveilmiöitä, kuten järjestäytynyttä rikollisuutta ja laitonta maahanmuuttoa.

3.3 EU:n lähialueyhteistyö

Lähialueyhteistyössä maat ovat EU tukien kannalta jakautuneet kahteen osaan, mahdollisiin tuleviin jäsenvaltioihin ja valtioihin, joiden liittymistä EU:hun ei voida pitää realistisena, ainakaan lähitulevaisuudessa. Liittymistä valmistelevassa prosessissa olevat mahdolliset tulevat jäsenvaltiot saavat huomattavasti enemmän taloudellista tukea kuin ne valtiot, joiden jäsenyys ei tulevaisuudessa vaikuta todennäköiseltä (Raik 2006). Syy on tähän hyvin yksinkertainen, EU-jäseneksi pyrkiviä valtioita pyritään tehokkaammin integroimaan osaksi unionia, joka vaatii luonnollisesti paljon rahaa,

sillä liittyvät valtiot ovat lähes poikkeuksetta huomattavasti EU:n keskiarvoa köyhempiä ja monella mittarilla kehittymättömpiä. Taloudellisen avun painottuminen tuleville jäsenvaltioille on aiheuttanut jonkin verran katkeruutta valtioissa, joiden EU-jäsenyyttä ei voida pitää realistisena ainakaan lähitulevaisuudessa. EU:lla on näiden valtioiden kanssa yhteisesti rahoitettuja ohjelmia, joilla pyritään yhdenmukaistamaan EU:n ja kohdevaltioiden talouskäytäntöjä sekä vahvistamaan yhteistyötä eri aloilla. Ongelmana on, ettei kumppanivaltioilla ole motiivia omaksua EU:n arvoja, jollei niille tarjota jäsenyyttä tai laajempaa taloudellista tukea. (Bechev & Nicolaidis 2010.)



Kuvio 4. ENPI-yhteistyöalueet (Euroopan komissio, 2012c)

Kuten kuviosta 4 huomataan, lähialueyhteistyön alue on kattava ja sisältää laajoja yhteistyöalueita myös EU:n rajojen sisäpuolella. EU:n motiiveja lähialueyhteistyöhön voidaan tulkita monelta kan-

tilta. Yleisesti turvallisuutta on pidetty tärkeimpänä motivaation lähteenä EU:n lähialueyhteistyölle. EU:lla on maailmanlaajuisesti merkittävänä toimijana mahdollisuus, ja toisaalta myös vastuu, parantaa lähialueidensa hyvinvointia ja elinolosuhteita tiivistämällä yhteistyötä. Kylmän sodan päättymisestä asti EU:ta on kohdannut dilemma siitä, mihin sen rajojen tulisi ulottua. Rooman sopimuksen mukaan mikä tahansa *eurooppalainen maa* voi liittyä osaksi EU:ta. Kuitenkin Euroopan rajojen ollessa niin hämärät ja tulkinnanvaraiset kuin ne nykyään ovat, myös EU:n rajojen määrittämisestä ja valtioiden EU-kelpoisuudesta on tullut ongelma. Jatkuvasti uusien maiden liittäminen osaksi EU:ta tasoittaa elintaseroja, mutta uhkaa unionin sisäistä koheesiota. Ulkopuolelle jättämisen vaarana on ulkopuolelle jätettyjen eristyminen. (Smith K. E. 2005, 757.)

Suurlaajentumisen seurauksena EU sai useita uusia välittömiä ja merentakaisia rajanaapureita. Koska näiden valtioiden liittäminen osaksi EU:ta ei ole lähitulevaisuudessa mahdollista, nähtiin lähialueyhteistyön tiivistäminen tarpeelliseksi. Näin sai alkunsa Euroopan naapuruuspolitiikka (ENP), jonka ensisijaisena tavoitteena on estää uusien jakolinjojen synty Euroopassa ja sen ulkopuolisilla EU:n lähialueilla. EU:n tavoitteena on edistää vakautta ja turvallisuutta rajojensa ulkopuolella yhteistyössä Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvien maiden sekä Venäjän kanssa. Venäjä ei ole osa Euroopan naapuruuspolitiikkaa omasta tahdostaan vaan EU:n strateginen kumppani. K.E. Smithin (2005) mukaan Välimeren eteläpuoliset maat otettiin mukaan Euroopan naapuruuspolitiikkaan tasapainottamaan sen itä-etelä-suhdetta, vaikkei niitä nähdäkään potentiaalisina jäsenmaina tulevaisuudessa, toisin kuin osaa itäisistä uusista naapurimaista. Uudet naapurimaat ovat kirjava joukko, josta osa on hyvin epävakaa tilassa. EU:n kannalta nähtiinkin tärkeäksi tiivistää yhteistyötä, jotta näiden ei-toivottujen vaikutusten valumista EU:hun voitaisiin hallita.

EU on harjoittanut lähialueyhteistyötä aiemminkin eri muodoissa. Välimeren alueen yhteistyötä harjoitettiin Euro-Välimeri-kumppanuuden (EuroMed) avulla, joka käynnistettiin Barcelonan ulko-ministerikokouksessa vuonna 1995 ja tunnetaan siten myös Barcelonan prosessina. EuroMed-yhteistyötä rahoitettiin Meda-ohjelmalla¹³. Neuvostoliiton hajoamisen myötä itsenäistyneiden uusien valtioiden ja EU:n välistä yhteistyötä rahoitettiin Tacis-ohjelmalla. Toisin kuin Meda:n tapauksessa, Tacis-ohjelmalla ei ollut EuroMed-kumppanuuden kaltaista poliittista prosessia taustallaan vaan kohdemaat sopivat toteutettavasta ohjelmasta yhdessä komission kanssa kahdenvälisillä kumppanuussopimuksilla (Rouge-Oikarinen 2009). Cards-ohjelmalla¹⁴ tuettiin läntisen Balkanin alueen maiden jälleenrakennusta ja vakautta. Nyt kaikki Balkanin maat ovat joko osa EU:ta tai mu-

¹³ Mediterranean Region Assistance Programme

¹⁴ Community assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation

kana liittymistä valmistelevassa prosessissa. Vuonna 1989 käynnistettiin Keski- ja Itä-Euroopan (myös Baltian) maita ajatellen Phare-avustusohjelma¹⁵. Cards-, Meda-, Phare- ja Tacis-ohjelmat lakkautettiin vuoden 2006 lopussa. Tacis- ja Meda-ohjelmia jatkamaan perustettiin vuoden 2007 alusta aloittanut ENPI-ohjelma, joka luotiin Euroopan naapuruuspolitiikan tueksi. Cards- ja Phare-ohjelmat korvattiin liittymistä valmistelevalla tukivälineellä (IPA¹⁶). (Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry 2007.) Vaikka lähialueyhteistyötä on rahoitettu kootusti yhdestä lähteestä vuodesta 2007, on ohjelmien tavoitteita mahdollisuus muokata ja sovittaa paremmin sopiviksi eri alueiden välillä. Euroopan naapuruuspolitiikka on rajat ylittävän yhteistyön ohjelmista niin sanottu katto-ohjelma. Sen alla toimii edelleen esimerkiksi sellaisia alueellisia yhteistyöohjelmia kuten Välimeren unioni ja itäinen kumppanuus.

Euroopan naapuruuspolitiikka yhdistelee EU:lle liittymistä valmistelevasta prosessista tuttuja kannustimia, kuitenkin tarjoamatta mahdollisuutta siihen tärkeimpään eli itse liittymiseen (Kelley 2006). Aikaisempiin lähialueyhteistyöohjelmiin verrattaessa keskitetyn rahoituslähteen ja vahvemman poliittisen tahdon uskotaan tuovan toivottuja lopputuloksia. ENP:n onnistumismahdollisuudet piilevätkin siten monien mielestä (mm. Kelley, Smith K. E.) siinä, miten yhteistyömaat reagoivat yhteistyöhön ilman liittymiskannustinta. Osansa on myös sillä, miten onnistuminen määritellään. Ei ole täysin selvää, mitataanko onnistuminen käynnistettyjen projektien lukumäärästä, naapurivaltioiden taloudellisten ja poliittisten reformien toteutumisesta vai EU:n sisäisen turvallisuuden säilymisestä.

3.4 EU–Venäjä-suhde

Virallinen tähtäin EU - Venäjä-suhteessa on strateginen kumppanuus. Kuitenkin nykyinen kilpailun tai jopa vihollisuuden taso tarkoittaa, ettei tavoite ole lyhyellä aikavälillä saavutettavissa. (Averre 2009.) EU:lla ja Venäjällä on ollut omat erimielisyytensä, erityisesti Venäjän yhteisiin lähialueisiin kohdistamaa ulkopoliittikkaa koskien. EU:ta on myös moitittu siitä, että sen omat suhteet Venäjään ovat niin tärkeitä, etteivät esimerkiksi Etelä-Aasian maat ole saaneet ansaitsemaansa huomiota kiistoissaan Venäjän kanssa. (Bechev & Nicolaidis 2010.) Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen Venäjä on kasvanut huomattavaksi kauppakumppaniksi EU:lle. Venäjältä tuodaan EU:hun pääasiassa energiaa, kun taas EU:sta Venäjälle viedään koneita, ruokaa, muita hyödykkeitä ja palveluita. Venäjä on

¹⁵ Pologne-Hongrie: assistance à la restructuration des économies

¹⁶ Instrument of Pre-Accession

EU:n kolmanneksi suurin kauppakumppani. (Euroopan komissio 2011a.) Venäjä omaa suuret energiavarannot ja on yksi tärkeimmistä EU:n energian tuojista. Energiatoimitukset on keskeytetty useita kertoja Venäjän ja energian kauttakuljetusmaiden, lähinnä Ukrainan, välisten kiistojen takia. EU pyrkiikin parantamaan ja vakauttamaan suhteitaan Venäjään erityisesti energian katkeamattoman toimituksen varmistamiseksi. (Euroopan komissio 2011b.)

EU ja Venäjä solmivat vuonna 1994 kymmenen vuotta kestävästä taloussopimuksen (PCA, Partnership and Co-operation Agreement), joka astui voimaan 1997 ja päättyi 2007. Kaupan ja investointien esteiden purkaminen osoittautui kuitenkin hankalaksi PCA-sopimusta soveltaen. Niinpä EU:n ja Venäjän välinen sopimus pohja ja kauppapoliittinen yhteistyö ei ole korvannut toivotulla tavalla kahdenvälisen yhteistyön merkitystä yritysten toimintaedellytysten kehittämisessä. Venäjä liittyi WTO:hon syksyllä 2012, mutta se ei ole poistanut kauppakiistoja Venäjän ja EU:n välillä. EU on Venäjän tärkein vienti- ja tuontikumppani, kun taas EU:n Venäjälle viennillä ja Venäjältä tuonnilla ovat huomattavasti pienempi osuus EU:n kokonaisviennistä ja -tuonnista. Sen sijaan energian toimittajana Venäjä on EU:lle elintärkeä. Vaikka Venäjän olisi vaikea saada vietyä energiaansa muuallekaan, nauttii se energiavarantojensa ansiosta tietynlaisesta valta-asemasta suhteessa EU:hun. Venäjän etuna on myös huomattavasti yhtenäisempi hallintokoneisto kuin EU:lla, joka mahdollistaa sen nopeamman reagoinnin maailmanpoliittisiin muutoksiin. (Forsberg & Seppo 2009.)

EU:ssa uskotaan, että pysyvän rauhan saavuttaminen edellyttää vakaita oloja Venäjällä. Tämän vuoksi demokraattisen poliittisen järjestelmän ja markkinatalouteen luottavan talousmallin juurruttaminen Venäjälle nähdään tärkeäksi. Venäjä on kasvanut nopeasti suureen kansainväliseen rooliin Neuvostoliiton hajottua. Venäjän suhtautuminen Länsi-Eurooppaa kohtaan määräytyy pitkälti maassa vallitsevien poliittisten suuntautumisien mukaan. Se, miten Venäjällä nähdään geopoliittinen tilanne ja sen suhde ulkopoliittikan tavoitteisiin, heijastuu myös ylikansalliseen toimintaan ja sen onnistumismahdollisuuksiin.

3.5 Pohjoinen ulottuvuus

Euroopan naapuruuspolitiikan suunnannäyttäjänä on ollut Pohjoinen ulottuvuus (Northern Dimension Initiative, NDI). Kylmän sodan päättymisen jälkeen yhteistyö pohjoisessa kehittyi nopeasti. Useat toimijat eri tasoilla harjoittivat laajaa rajat ylittävää yhteistyötä, joka ei perustunut valtiolli-

seen ohjaukseen tai ohjelmiin. Tätä oma-aloitteisuutta hyödynnettiin myös EU:n käynnistäessä Pohjoisen ulottuvuuden toimintamallin, jossa neljä tasavertaista kumppania, EU, Islanti, Norja ja Venäjä, pyrkivät yhdessä huolehtimaan Luoteis-Venäjän, Itämeren ja Euroopan arktisten alueiden, mukaan lukien Barentsin alueen kehityksestä. (Heikkilä 2006.) Pohjoisen ulottuvuuden vallankumouksellisuus ansioituu osittain myös 'pohjoiseen' alueena. Vahvimman itä-länsi -kahtiajaon ulkopuolelle jäänyt pohjoinen on tarjonnut poliittisesti varautumattomamman mahdollisuuden yhteistyön kehittämiseen. Pohjoisen ulottuvuuden saavutukset rajat ylittävän yhteistyön saralla eivät ole jääneet havaitsematta myöskään Brysselissä, missä sen nähtiin toimivan hyvänä esimerkkinä tuleville rajat ylittävän yhteistyön ohjelmille ja koko naapuruuspolitiikalle (Joenniemi & Browning 2008).

Lähtökohtana pohjoisessa ulottuvuudessa on EU:n huomion kiinnittämisessä Pohjois-Eurooppaan ja yhteistyön kehittäminen Venäjän kanssa. Käytännön tasolla se tarkoittaa rajat ylittäviä kumppanuuksia ja kaikkea muuta, mitä rajojen yli pohjoisen ulottuvuuden alueella tapahtuu. Pohjoinen ulottuvuus kehittyi hankkeena poikkeuksellisen nopeasti, johtuen pääosin siitä, ettei siinä pystytetty kiinteitä rakenteita eikä varsinaisesti vaadittu merkittävää rahoitusta. Suomi edisti pohjoisen ulottuvuuden ohjelmaa vahvasti EU:n puheenjohtajakaudellaan 1999. Ajatuksena oli saada aloite vauhdikkaasti liikkeelle ja EU:n huomioon. (Heikkilä 2006.)

Pohjoinen ulottuvuus ei ole noussut merkittäväksi uutisaiheeksi EU-tasolla. Kuitenkin pohjoisten alueiden kehittämisen kannalta hanke on tunnustettu merkittäväksi. EU, Pohjoismaat ja Venäjä ovat onnistuneesti lujittaneet yhteistyötään alueen kehittämiseksi. Samalla pohjoisesta ulottuvuudesta on kasvanut malliesimerkki rajat ylittävän yhteistyön ohjelmille. Kaikkia pohjoisen ulottuvuuden alueella tapahtuvia rajat ylittävän yhteistyön onnistumisia ei kuitenkaan tule laittaa pohjoisen ulottuvuuden ansioksi. Alueella on vahvat perinteet rajat ylittävässä yhteistyössä jo ennen pohjoisen ulottuvuuden ohjelman aloittamista, jotka ovat todennäköisesti suurin syy ohjelman menestykseen. Toki myös vahva poliittinen panostus erityisesti pohjoismaissa on edesauttanut pohjoisen ulottuvuuden onnistumista (Heikkilä 2006). Tässä piileekin yksi merkittävimmistä pohjoisen ulottuvuuden tarjoamista oppitunneista. Alue, joka koetaan yhteiseksi ja sen hyvinvointi merkitykselliseksi, saa siihen kuuluvilta toimijoilta riittävän määrän huomiota yhteistyön laajentamiseksi ja voimistamiseksi, jopa ilman sen suurempaa ylikansallista ohjautua. EU:lle pohjoinen ulottuvuus on toiminut esimerkkinä siitä, mihin rajat ylittävällä yhteistyöllä pystytään.

4 TACIS-OHJELMA

4.1 Lähtökohdat, tavoitteet ja rahoitus

EU:n Tacis-ohjelma käynnistettiin 1991 tukemaan Neuvostoliiton hajoamisen seurauksena syntyneitä uusia itsenäisiä valtioita ja Mongoliaa niiden kehityksessä kohti demokratiaa, oikeusvaltiota ja markkinataloutta. Tacis-ohjelma sai alkunsa 1990 Eurooppa-neuvoston Rooman ja Dublinin kokouksissa. (Rouge-Oikarinen 2009, 109.) Se painottui nimensä mukaisesti erityisesti teknisen avun tarjoamiseen. Yhteistyömaina olivat Armenia, Azerbaidzhan, Georgia, Kazakstan, Kirgisia, Moldova, Mongolia, Tadžikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan, Valko-Venäjä ja Venäjä. (Euroopan unioni 2007.) EU:n tavoitteena oli luoda ja syventää taloudellisia ja poliittisia suhteita uusiin kumppanuusmaihiin. Tacis-ohjelma oli vuosina 1991-2006 EU:n tärkein väline toteutettaessa kahdenvälisiä yhteistyöaloitteita entisten IVY-maiden kanssa (Rouge-Oikarinen 2009, 109).

Taloudellinen ja poliittinen ilmapiiri oli Euroopassa hyvin erilainen vuonna 1991, kuin mitä se on nyt reilut 20 vuotta myöhemmin. Neuvostoliiton hajoamisen seurauksena suurin osa uusista itsenäistyneistä valtioista oli taloudellisesti ja poliittisesti tuuliajolla. Tacis-ohjelmalla pyrittiin tarjoamaan asiantuntemusta ja kokemusta demokraattisesta hallintajärjestelmästä, markkinataloudesta ja talouden kehittämisestä. Lähtötaso oli monen ohjelman kohteena olevan valtion osalta hyvin alhainen. Taloudellisen, sosiaalisen, hallinnollisen ja jopa ruoka-avun tarve oli akuutti uusissa itsenäistyneissä valtioissa. Tacis-ohjelma oli EU:lta nopeaa reagointia lähialueillaan tapahtuviin suuriin muutoksiin. Vaikka Tacis-ohjelma kehittyi EU:n ja Neuvostoliiton tekemän yhteistyösopimuksen pohjalta, se alkoi kiireellä, yllättäen ja ilman aikaa valmistautua. Informaatiota oli vähän, jos lainkaan. EU:lla ei ollut suurimpaan osaan uusista itsenäisistä valtioista minkäänlaisia vanhoja suhteita tai siteitä, joita olisi voitu aktivoida. Lisäksi kohdemaiden institutionaalinen rakenne oli jatkuvan muutoksen alaisena, mistä johtuen suunnittelu pitkällä aikavälillä oli vaikeaa. Tacis-ohjelma piti rakentaa tyhjästä. Ohjelman alkuvaiheiden haasteina olivat lisäksi välitön avun tarve yhteistyömaissa ja toisaalta länsimaiden lupaukset auttaa nopeasti. (Frenz 2007)

Ensisijaisiksi yhteistyöaloiksi määriteltiin institutionaalisen, oikeudellisen ja hallinnollisen uudistuksen tukeminen (oikeusvaltion kehittäminen, tehokkaan poliittisen päätöksenteon tukeminen, oikeus- ja sisäasioihin liittyvien toimien tukeminen), yksityissektorin ja talouskehityksen tukeminen (pk-yritysten kehittäminen, pankki- ja rahoituspalvelujärjestelmien kehittäminen ja yksityisen yrittämisen edistäminen), talouden rakennemuutosten sosiaalisten seurauksien lievittäminen (tervey-

denhuollon, eläke- ja sosiaaliturvan sekä sosiaalivakuutusjärjestelmien uudistaminen, apu sosiaaliinseen jälleenrakentamiseen ja uudelleen koulutuksen kehittäminen), infrastruktuuriverkkojen (liikenne-, tele- ja energiaverkkojen sekä rajanylityspaikkojen) kehittäminen, ympäristönsuojelun ja luonnonvarojen hallinnan edistäminen (ympäristöstandardien yhdenmukaistaminen, luonnonvarojen kestävä käyttö ja hoito), ydinturvallisuus (tehokkaan ydinturvallisuuskulttuurin edistäminen, kansainvälisiin aloitteisiin osallistuminen sekä käytettyä ydinpolttoainetta ja ydinjätteiden käsittelyä koskevien strategioiden kehittäminen) sekä maaseudun taloudellinen kehittäminen (maan yksityistäminen, jakelun ja markkinoillepääsyn parantaminen). Kumppanivaltioiden kanssa suunnitellut tavoite- ja toimintaohjelmat voivat koskea korkeintaan kolmea edellä mainituista. (Euroopan unioni 2007.)

Tacis-rahoituksen pääperiaatteet olivat kaikille kumppanuusmaille yhteiset, vaikka maat olivatkin muutosprosessin eri vaiheissa. Varojen käyttötavan määrittelyssä Tacis ja kumppanuusmaat toimivat läheisessä yhteistyössä, jotta rahoitus sopi mahdollisimman hyvin yhteen uudistusohjelmien ja ensisijaisten päämäärien kanssa. (Euroopan komissio 1996.) Oikea varojen käyttö ja monimutkaisten ja hitaiden prosessien kunnioittaminen aiheutti alusta asti haasteita hankkeiden pitkäaikaiselle kestävyydelle (Frenz 2007). Toiminta-aikanaan 1991-2006 Tacis-ohjelmaan käytettiin EU-varoja yhteensä 7,6 miljardia euroa. Vaikka rahamäärä on merkittävä, on se suhteellisen pieni, kun otetaan huomioon ohjelmalle asetetut tavoitteet ja toiminta-alueen laajuus. Tästä huolimatta Tacis on aikaansaanut yhteistyömaissa perustavanlaatuisia muutoksia ja näkyvää kehitystä. (Frenz, 2007)

4.2 Tacis-projektien valinta ja toteutus

Nimensä mukaisesti Tacis jakoi ensisijaisesti teknistä tukea erityisesti seuraaviin tarkoituksiin (Euroopan unioni 2007):

- asiantuntemuksen, kokemuksen ja osaamisen siirtäminen esimerkiksi järjestämällä koulutusta
- teollinen yhteistyö, julkisten ja yksityisten järjestöjen väliset kumppanuudet sekä tarvittaessa EU:n asiantuntijoiden palvelukseen lähettäminen
- tukeen voi kuulua tekninen apu, jolla tuetaan ja edistetään investointeja; myös investointirahoitus voi kuulua tukeen erityisesti raja-alueyhteistyön, pk-yritysten toiminnan edistämisen, ympäristöinfrastruktuurien ja verkkojen alalla

- teknisen avun täytäntöönpanon edellyttämät hankinnat

Jokaisella yhteistyömaalla oli erilaiset lähtökohdat ja kehitystarpeet. Yhteistyömaiden kanssa suoritettavat yhteistyöprojektit ja apu kohdistettiin lähtökohtien ja kehitystarpeiden mukaisesti. Tacis:n alkuperäinen tarkoitus oli tukea uusien itsenäistyneiden maiden muutosprosessia kohti markkinataloutta ja demokraattista yhteiskuntaa. Viidentoista vuoden toiminta-aikanaan ohjelman hallinto muuttui joustavammaksi, minkä ansiosta sillä pystyttiin vastaamaan ympäristön muutoksiin ja sitä kautta ohjelman muuttuneisiin vaatimuksiin tehokkaammin. (Frenz 2007.)

Ensimmäisen kahdeksan vuoden aikana (1991-1999) Tacis-ohjelman toiminta oli hyvin kysyntäpainotteista. Yhteistyömaiden hallintoelimet lähettivät hakemuksia koskien pieniä projekteja, joita siten käsiteltiin ja prosessoitiin niillä pienillä tiedoilla, mitä oli saatavilla. Vaikka toimintapa jälkeen päin arvioituna vaikuttaa tehottomalta, ei tuolloin ollut juuri muita mahdollisuuksia. Tammikuussa 2000 neuvosto päätti uudistaa toimintatapoja Tacis-ohjelmassa ottaen huomioon tapahtuneen kehityksen ja parantuneet suhteet yhteistyömaissa. Uudistuksen ideana oli siirtyä aiemmasta (1991-1999) vallinneesta kysyntäpainotteisesta toimintatavasta keskustelevampaan yhteistyöhön. Samalla tunnustettiin myös yhteistyömaiden yhteisen rahoituksen avulla tapahtuvan sitoutumisen tärkeys, mikä tarkoitti, että yhteistyökumppanimaat alkoivat osoittaa projekteille enemmän myös omaa rahoitusta. Parantuneen kohdemaiden ymmärryksensä ansiosta neuvosto pystyi tekemään omia ehdotuksia. Dialogia pystyttiin näin käymään neuvoston ja yhteistyömaiden välillä kehityssuunnista ja prioriteeteista, mikä osaltaan lisäsi yhteistyömaiden valtaa ja paransi projektien vaikuttavuutta. (Frenz 2007)

Sen lisäksi, että Tacis-ohjelmaan liittyvää yhteistyötä sovellettiin ja parannettiin, neuvosto reagoi yhteistyömaissa tapahtuneeseen kehitykseen ja ohjelman muuttuneisiin vaatimuksiin perustamalla neuvoston delegaation, joka pystyi paremmin huolehtimaan projektien tunnistamisesta, suunnittelusta ja valvonnasta. Tavoitteena oli tuoda hallintoa lähemmäksi toiminta-aluetta. Delegaation keskitetyn osaamisen avulla saavutettiin huomattavasti korkeampi ymmärrys kansallisista tarpeista ohjelma-alueella, minkä jälkeen päin tarkasteltuna on nähty olleen merkittävin yksittäinen syy ohjelman tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantumiseen. (Frenz 2007)

4.3 Tacis-ohjelman keinot tavoitteisiin pääsemiseksi

Tacis-ohjelman kahta ensimmäistä vuotta on kuvailtu hätäavuksi, mikä osaltaan kertoo ohjelma-alueen hälyttävästä alkutilasta. Varsinaisten strategisten sektoreiden ja ongelmien kimppuun päästiin 1993. Alusta asti tunnustettiin, että kestävien vaikutusten aikaansaaminen vaatii keskittymistä muutamiin strategisesti tärkeisiin tavoitteisiin. Nimensä mukaisesti Tacis-ohjelmassa ei missään vaiheessa pyritty nostamaan yhteistyömaita jaloilleen puhtaasti kattavaa rahoitusta hyväksikäyttäen, vaan painotus on ollut nimenomaan teknisen tuen ja opastuksen tarjoamisessa. Ajan kuluessa Tacis-ohjelman painotus siirtyi enemmän budjettitukeen ja yhteistyömaiden omien voimavarojen ja järjestelmien tukemiseen sektoreittain. (Frenz 2007.)

Tacis-ohjelman avulla tuettiin uusien itsenäisten valtioiden ensiaskeleita ja hallinnon rakentamista, jakamalla tietoa asiantuntijavoimin hyvän hallinnon ja oikeusvaltion tärkeydestä sekä keinoista niiden saavuttamiseksi. Tästä syystä demokratian uudelleen juurruttaminen oli yksi Tacis-ohjelman pää tavoitteista. Tavoite oli sinällään ongelmallinen, sillä missään yhteistyömaassa ei ollut kokemusta demokraattisesta hallintojärjestelmästä. Demokratian kaltaiset suuret muutokset vaativat aikaa, eikä niiden voida olettaa tapahtuvan esimerkiksi viiden vuoden ohjelma-aikana. Eurooppalaisena arvona demokratia on keskeisimpiä ja kuuluu myös siksi oleellisena osana Tacis-ohjelman avulla ajettaviin tavoitteisiin. (Rouge-Oikarinen 2009, 109-112.)

Markkinatalouden tukeminen ei myöskään ollut helppo tehtävä. On otettava huomioon, että markkinatalousjärjestelmästä ei yhteistyömaissa ollut juuri minkäänlaista kokemusta ennen Neuvostoliiton hajoamista. Valtiojohtoiseen taloussuunnitteluun tottuneet yhteiskunnat eivät osanneet reagoida ennalta määrättyjen kysyntä- ja tarjontaverkostojen purkautumiseen, jonka seurauksena talousjärjestelmä joutui suuriin vaikeuksiin. Tacis-ohjelman avulla pyrittiin tukemaan pienyritystä ja juurruttamaan markkinaorientoitunutta kulttuuria yhteistyömaihin, mutta muutokset eivät tapahdu hetkessä (Frenz 2007). Kestävän yritys rakenteen tulee pärjätä kilpailullisilla kansainvälisillä markkinoilla, jonka rakentuminen yhteistyömaissa on ottanut aikansa.

Alueellinen yhteistyö oli tavoitteena ainakin paperilla ymmärrettävä, mutta täysin käytännön vastainen. Neuvostoliiton aikana alueet olivat alueellisesti yhtä, kun taas Tacis-ohjelmalla niiden itsenäisyyttä pyrittiin korostamaan ja uusia itsenäisiä valtioita kannustettiin ottamaan välimatkaa Moskovaan. Neuvostoliiton hajottua puhkesi useampia alueellisia konflikteja erityisesti Kaukasuksella

ja Keski-Aasiassa, kun tuoreet valtiot halusivat osoittaa itsenäisyyttään. Tacis-ohjelmalla autettiin vastaamaan uusiin ongelmiin muun muassa rajakäytäntöjä parantamalla ja rajat ylittävän yhteistyön tärkeyttä korostamalla (Frenz 2007). Monissa Tacis-ohjelma-alueen maissa levottomuudet ovat edelleen valitettavan yleisiä, mutta on otettava huomioon, että alueella on aina ollut paljon kansojen ja etnisten ryhmien välisiä jännitteitä, joten niitä ei voi yksiselitteisesti liittää alueen poliittiseen tilaan.

4.4 Tulosten arviointi

Tacis oli EU:lle oppimisprosessi. Se käynnistettiin nopeasti ja vailla merkittävää suunnittelua, mutta se onnistui lähtökohdistaan huolimatta suhteellisen hyvin muuttumaan ympäristön mukana. Vuoden 2000 hallintouudistus paransi Tacis-ohjelmaa räjähdysmäisesti laadun, tehokkuuden, vaikuttavuuden ja kestävyysmittareilla. Tutkimustulokset tukevat väitettä siitä, että Tacis-ohjelmassa tapahtui sisäistä oppimista läpi ohjelmakauden, minkä ansiosta sitä voidaan pitää onnistuneena ja vaikuttavana ohjelmana, jonka tulokset ovat pysyviä. (Frenz 2007.)

Ohjelman tarkkailu ja arviointi perustui aluetoimistojen vastuuseen ja siinä käytettiin tulosorientoitunutta arviointijärjestelmää (ROM) alusta alkaen. Vuoden 2000 Tacis-ohjelmaa koskeneessa hallintouudistuksessa myös tarkkailuun ja arviointiin kiinnitettiin huomiota. ROM-järjestelmällä saatuja tietoja hyödynnettiin ohjelman hallinnon uudistamisessa, minkä ansiosta ohjelma myös nopeasti kehittyi arviointimittareilla mitattuna. Tacis-ohjelmassa käytettiin kolmiportaista ROM-arviointijärjestelmää alusta alkaen, joka kaikessa yksinkertaisuudessaan todettiin hyvin toimivaksi. Arviointi muodostui seuraavista komponenteista (Frenz, 2007):

1. Kommentit alkutilanteeseen
 - Heijastaako projektin alkuraportti yhteistyökumppanin tarpeita?
 - Minkälainen on kansallisten kumppaneiden sitoutuminen projektiin?
 - Onko olemassa selvää ja ytimekästä interventologiikkaa?
 - Minkälainen on urakoitsijan toimintakyky alkuvaiheessa?
2. Säännöllinen tarkkailu ja projektin suorituskyky
 - Suorituskyvyn implementaatio ja toimintojen tulokset tähän asti
 - Saavutukset panoksille tähän asti

- Seuraavan 6 kk:n toimintasuunnitelman asianmukaisuus
- Kyky saavuttaa odotetut tulokset aikataulussa
- Potentiaalinen kestävyys / pysyvyys

3. Projektin loppuarvio

- Urakoitsijan kokonaissuoritus
- Projektikumppaneiden panos ja aikaansaannos projektin lopputuloksiin
- Saavutetut tulokset vastaan suunnitellut tuotokset
- Odotettu kestävyys / pysyvyys
- Opitut asiat ja saavutetut tavoitteet

Vuoden 2007 maailmanlaajuisesta vertailusta huomataan, että ROM-kriteereillä Tacis-ohjelman alla toteutetut projektit ovat olleet tehokkaita ja yhteistyömaat ovat vastanneet hyvin tarjottuun ulkoi- seen tukeen. Ohjelman arvioiminen yhtenäisillä arviointikriteereillä alusta alkaen auttoi ohjelman kehittämistä ja sisäistä oppimista, muttei kuitenkaan ollut ainoa syy ohjelman menestykseen. Tacis- ohjelmasta kerättyä kokemusta on pyritty hyödyntämään laajasti sen jälkeisiä lähialueyhteistyön ohjelmia ja toimintamalleja suunniteltaessa. (Frenz 2007.)

5 EUROOPPALAINEN NAAPURUUDEN JA KUMPPANUDEN VÄLINE

5.1 Lähtökohdat, tavoitteet ja rahoitus

Eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline (ENPI) on Euroopan naapuruuspolitiikan ja sen toimintaohjelmien rahoituslähde. Sen tarkoituksena on auttaa estämään uusien jakolinjojen syntymisen EU:n ulkorajoille, edistää hyvinvointia tukemalla EU:n ulkorajoilla olevien valtioiden taloudellisia reformeja, tarjota mahdollisuus merkittävään taloudelliseen integraatioon sekä edistää vapautta ja demokratiaa. (Euroopan komissio 2007c.) ENPI:n kautta suunnataan rahoitusta EU:n naapurimaita koskeviin yhteistyöhankkeisiin. Sen painopisteinä ovat muun muassa demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen sekä kestävä kehitys. (Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry 2007.)

Suurlaajentuminen on EU:ssa nähty Euroopan kahtiajaon päättymisenä, eikä kahtiajaon rajaa haluta täten vain työntää eteenpäin vaan häivyttää kokonaan. Tämä tarkoittaa kulttuurillisten, taloudellisten, terveydellisten ja sosiaalisten elintasoerojen tasoittamista raja-alueilla. Jakolinjoja voi syntyä EU:n ulkorajoille eri mittareilla ja useimmiten ne ovat myös syy-seuraussuhteessa keskenään. Esi-merkiksi köyhyys aiheuttaa usein kurjuutta myös terveydellisillä ja sosiaalisilla mittareilla. Koska laajentuminen ei ole lähitulevaisuudessa mahdollista, tulee kahtiajaon estämiseen pyrkiä tiiviimmällä lähialueyhteistyöllä.

Rahoitusyhteistyötä toteutetaan Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin¹⁷ kuuluvien yhteistyömaiden (Algeria, Azerbaidzhan, Armenia, Egypti, Georgia, Israel, Jordania, Libanon, Libya, Marokko, Moldova, Palestiinalaishallinto, Syyria, Tunisia, Ukraina ja Valko-Venäjä) sekä Venäjän kanssa. Vaikka Venäjä ei ole osa Euroopan unionin naapuruuspolitiikkaa, on sen mahdollista saada ENPI-tukea, sillä ENPI CBC -ohjelmat ovat osa EU:n ja Venäjän välistä strategista yhteistyötä. (Euroopan

¹⁷ Tacis-ohjelmassa mukana olleet Keski-Aasian maat (Kazakstan, Kirgisia, Uzbekistan, Tadžikistan ja Turkmenistan) ja Mongolia jätettiin Euroopan naapuruuspolitiikan ulkopuolelle, koska ENP:tä toteutetaan välittömien ja merentakaisen rajanaapurien kanssa (Euroopan komissio 2012b.). Keski-Aasia poikkeaa muusta ohjelma-alueesta merkittävästi muun muassa taloudellisilta ja poliittisilta lähtökohdiltaan, mikä myös lienee syynä alueen poisjättämiselle ENP:n piiristä, sillä Armenia ja Azerbaidzhan eivät myöskään ole EU:n välittömiä tai merentakaisia naapurivaltioita, mutta osana Kaukasusta lähempänä Eurooppaa ja siten osa ENP:tä.

komissio 2007d.) EU:n jo tunnustamat jäsenehdokasvaltiot eivät voi saada ENPI-tukea vaan näiden maiden kanssa harjoitettavaa yhteistyötä rahoitetaan liittymistä valmistelevalla tukivälineellä (IPA) . ENPI ja ENP ovat osa CBC-ohjelmaa (cross-border co-operation), jonka tavoitteena on edistää ulkorajat ylittävää yhteistyötä. Ulkorajat ylittävä yhteistyö on avaintekijä EU:n ulkosuhteiden hallinnassa. (Euroopan parlamentti ja neuvosto 2006.)

EU toteutti aikaisemmin rahoitusta itänaapureilleen ja Keski-Aasian valtioille Tacis-ohjelmalla (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, suomeksi tekninen apu Ivy-maille), joka sai alkunsa 1990-luvun alussa EU:n Dublinin ja Rooman kokouksissa. Tacis-ohjelma kehittyi EU:n ja Neuvostoliiton tekemän yhteistyösopimuksen pohjalta. Meda-ohjelmalla toteutettiin yhteistyöhön kuuluvia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on auttaa unionin ulkopuolisia Välimeren alueen maita uudistamaan taloudellisia ja yhteiskunnallisia rakenteitaan sekä lieventämään seurauksia, joita taloudellisesta kehityksestä voi yhteiskunnalle ja ympäristölle aiheutua. (Rouge-Oikarinen 2009, 109–118.) Aikaisemmat Meda- ja Tacis-ohjelmat sekä kumppanimaat on tuotu ENPI:n piiriin, jonka ensisijaisena etuna on rahoituksen koordinoiminen yhdestä ja samasta lähteestä.

Euroopan komissio on asettanut neljä päätavoitetta ENPI-ohjelmalle. Nämä ovat taloudellinen ja sosiaalinen kehitys, yhteiset haasteet, tehokkaat ja turvalliset rajat sekä kansalaisten välinen yhteistyö. Komissio on asettanut yleiset tavoitteet koskien kaikkia ENPI CBC -ohjelmia. Ohjelmien rajan molemminpuolisten kumppanien tehtäväksi jää tunnistaa ohjelma-alueen kannalta tärkeimmät kehityskohteet alueelliset erityisyydet ja komission määräykset sekä tavoitteet huomioon ottaen. Komission ei ole mahdollista tai edes tarkoituksenmukaista antaa kaikkia ENPI CBC -ohjelmia koskevaa tarkkaa ohjelmarakennetta, vaan alueelliset erityisyydet tulee olla mahdollista ottaa huomioon ohjelmia laadittaessa. (Euroopan komissio 2007c, 21–23.)

ENPI CBC -ohjelmat rahoitetaan yhteisrahoitteisesti hankkeeseen osallistuvien maiden ja EU:n kesken. Kansallisen rahoituksen tulee olla 15–50% hankkeen kokonaissummasta riippuen kohdemaasta ja ohjelmasta. Loppuosa rahoituksesta tulee EU:lta ja hankkeen toteuttajalta. Rahoituslähteestä riippumatta rahoitusta voidaan kohdentaa kummallekin puolelle EU:n ulkorajaa. Rahoitusta voi hankkia osittain myös yksityisestä lähteestä. Pääasiassa hankkeet ovat kuitenkin julkisrahoitteisia. (Euroopan komissio 2007d, 40–41.) ENPI on ollut käytössä vuoden 2007 alusta alkaen. ENPI:n talousarvio on noin 11 181 miljoonaa euroa vuosille 2007–2013. Määrästä 95 prosenttia on varattu

maakohtaisiin sekä useita valtioita koskeviin ohjelmiin ja 5 prosenttia rajat ylittävän yhteistyön ohjelmiin (Euroopan parlamentti ja neuvosto 2006).

5.2 ENPI-projektien valinta ja toteutus

ENPI-projektien¹⁸ hallinta perustuu osanottajien täydelliseen tasa-arvoisuuteen ja ohjelmien toteutus tapahtuu hallintoviranomaisen toimesta. Hallintoviranomaisen toiminta on jaettu toiminnalliseen ja taloudelliseen yksikköön. Hallintoviranomaisen tehtävänä on huolehtia ohjelmien toiminnallisesta johtamisesta ja toimeenpanosta. Projektin strategisesta hallinnasta ja valvonnasta huolehtii seurantakomitea, joka koostuu kahdesta keskushallinnon ja neljästä alueellisen tason edustajasta osallistuvista maista. (Euroopan komissio 2007d, 42–44.) Tehokas päätöksenteko ja alueiden osallistuminen molemmista valtioista on edellytys projektin tulokselliselle toimeenpanolle.

ENPI-tuen hakuprosessi tapahtuu seuraavasti. Seurantakomitea asettaa hakuajan, jolloin ENPI-tukea on mahdollista hakea. Lisäksi se määrittää, minkä ohjelman kolmen päämäärän alalta tukea on mahdollista saada. Hallintoviranomainen välittää tiedot hakemuksien vaatimuksista ja antaa tarvittaessa neuvoja hakemuksiin liittyen. Jokaiselta hakijalta vaaditaan apurahahakemus, josta selviää muun muassa projektin luonne ja toimiala, menoarvio, johdonmukainen kehys, julkinen tai yksityinen oikeussubjekti sekä kumppanuuslausunto. Hallintoviranomainen tarkastaa hakemuksen kumppaneiden ja alueellisen sijoittumisen sekä toimien kelpoisuuden ja karsii pois ne projektit, jotka eivät teknisesti täytä hakukriteereitä. Esimerkiksi poliittiset puolueet tai koalitiot eivät voi saada ENPI-tukea. Lisäksi hakijoiden alueellinen sijoittuminen ja rahoituksen kohde asettaa rajoituksia mahdollisille projekteille. Tämän jälkeen arvioijat, yksi jokaisesta osallistujamaasta ja yksi puolueeton, suorittavat laadullisen arvioinnin. Hallintoviranomainen toimittaa tiedot hyväksytyistä ja hylätyistä hakemuksista sekä hylkäyksen syistä valintakomitealle. (Euroopan komissio 2007d, 47.)

Hakemusten arviointi ja valinta noudattaa ohjelmalle määrättyjä päämääriä sekä valintakomitean erikseen eri hakukierroksille määrittämiä prioriteetteja. Projektin laatu arvioidaan sen merkityksellisuuden, metodologian, kestävyys, kustannustehokkuuden, asiantuntemuksen, budjetin sekä taloudellisen ja toiminnallisen kapasiteetin mukaan. Valintakomitea suosittelee parhaaksi katsomiaan projekteja rahoitettaviksi, minkä pohjalta hallintoviranomainen tekee rahoitussopimuksen projektin

¹⁸ ENPI-projektit ovat ENPI CBC-ohjelmissa toteutettavia ja ENPI:llä rahoitettuja rajat ylittäviä yhteistyöohjelmia.

päätoteuttajan kanssa. Valintakomitea koostuu tasapuolisesti molempien maiden edustajista ja heidän on valittu pysyviksi jäseniksi koko ohjelmakaudeksi. Pysyvien jäsenten lisäksi voidaan nimittää väliaikaisia asiantuntijajäseniä, jotka omaavat erityistietoa jonkin projektin alalta. (Euroopan komissio 2007d, 44.) Jokaisella ENPI-projektilla on oltava vähintään yksi osallistuja molemmista osallistujamaista, joista yksi on päätoteuttaja. Päätoteuttaja vastaa projektin toteutuksesta ja hallinnasta hallintoviranomaiselle. Toteuttajien taloudellisella ja toiminnallisella kapasiteetilla on suuri merkitys projektin valinnassa. Päätoteuttajalta ja kumppaneilta tulee löytyä tarvittavat taloudelliset edellytykset sekä osaaminen projektin läpiviemiseksi. Päätoteuttajan tehtävänä on huolehtia raportoinnista hallintoviranomaiselle. (Euroopan komissio 2007d, 51.)

5.3 ENPI CBC -ohjelmien keinot tavoitteisiin pääsemiseksi

Raja-alueiden asukkaiden epäluulot naapurimaan kansalaisia kohtaan pitäisi saada hälvenemään mahdollisimman laajan yhteistyön mahdollistamiseksi (Rouge-Oikarinen, 3-5). Rajat ylittävän ihmisten välisen kanssakäymisen lisääminen madaltaa raja-aitoja alueiden välillä. Monilla alueilla kulttuurilliset erot voivat olla merkittäviä, mikä osaltaan estää yhteistyön syntymistä ja syventymistä. Ihmisten välinen kanssakäyminen lieventää tätä kulttuurieroa ja saa ihmiset toimimaan yhteistyössä eri aloilla.

Taloudellista ja sosiaalista kehitystä edesauttaakseen ENPI CBC -ohjelmat voivat esimerkiksi edistää rajat ylittävää kauppaa, tukimusta, investointeja, vaihdantaa ja turismia, parantaa taloudellista ilmapiiriä ja infrastruktuuria, aloittaa yhteistyöprojekteja energian, kuljetuksen ja kommunikaation aloilla, parantaa rajat ylittäviä työvoimamarkkinoita ja siihen liittyviä työllisyystoimia. (Euroopan komissio 2007c, 22.) Taloudellinen ja sosiaalinen kehitys ovat usein yhteiskunnallisesti tärkeimpiä ENPI-tavoitteita, jonka vuoksi niiden kehitystä mitataan aktiivisesti. Kestävien vaikutusten saavuttaminen on kuitenkin tärkeintä ja sen arvioiminen lyhyellä aikavälillä vaikeaa. Kurjuus taloudellisilla ja sosiaalisilla mittareilla johtaa todennäköisesti epätoivottaviin lieveilmiöihin myös muilla mittareilla.

Yhteisten haasteiden, kuten ympäristön, kansanterveyden ja järjestäytyneen rikollisuuden estämisen, hyväksi on olemassa muun muassa seuraavanlaisia keinoja: ympäristönsuojelu, ympäristöuhkien tunnistaminen ja niihin reagoiminen, erilaiset ympäristön tilaa ja ympäristötietoutta edistävät inves-

toinnit, kasvava yhteistyö järjestäytyneen rikollisuuden estämiseksi, laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen sekä raja-alueiden yhteyksien parantaminen. (Euroopan komissio 2007c, 22.) Yhteiset haasteet linkittyvät vahvasti näkemykseen epätoivottavista valumavaikutuksista välittömistä rajanaapureista EU:hun. Kaikkia uhkia ei voida poistaa tehokkaalla rajavalvonnalla, joten yhteisiin haasteisiin vastaaminen on yhteistyömaiden lisäksi tärkeää myös EU:lle.

Tehokkaiden ja turvallisten rajojen takaaminen on yksi EU:n ulkosuhteiden keskeisimpiä tavoitteita ennen kaikkea EU:n sisäisen turvallisuuden kannalta. Raja-alueiden infrastruktuurin parantaminen, rajanvalvontalaitteiden ja -käytäntöjen nykyaikaistaminen sekä hallinnollisten esteiden tunnistaminen ja korjaaminen ovat keinoja, joilla tavoitteet on mahdollista saavuttaa. (Euroopan komissio 2007c, 22.) On hyvä huomioda, että infrastruktuuriin panostamisen lisäksi toimiva rajavalvonta vaatii myös hallinnollista yhdentymistä. Samankaltainen asennoituminen rajaan alueena on hedelmällisen yhteistyön kannalta toivottavaa. Tämän hetkinen tilanne usein kuitenkin on, että yhteistyömaat näkevät EU:n vastaisen rajan rajoistaan turvallisimpana eli EU:n puolelta ei nähdä juurikaan tulevan vaaraa. Sen sijaan EU:ssa ulkorajat nähdään todennäköisenä epätoivottavien valumavaikutusten lähteenä, joiden ehkäisemiseksi toivotaan apua myös yhteistyömailta.

ENPI CBC -ohjelmilta odotetut tulokset linkittyvät luonnollisesti niille asetettuihin tavoitteisiin. Vahvistunut kestävä taloudellinen ja sosiaalinen kehitys, kasvanut ymmärrys hallinnollisten toimien ja hyvän hallinnon tärkeydestä, parantunut ympäristöongelmien tunnistaminen ja niihin vastaaminen, kehittyneempi rajavalvonta ja -toiminta sekä lisääntyneet ihmisten väliset kontaktit rajan yli ovat tuloksia, joita ohjelmalla odotetaan saavutettavan. (Euroopan komissio 2007c.) Oman haasteensa aiheuttaa tavoitteiden toteutumisen, ja samalla koko ohjelmien vaikuttavuuden, arviointi.

5.4 Tulosten arviointi

ENPI CBC -ohjelmien tulosten ja vaikutusten tarkkailun sekä arvioinnin edesauttamiseksi on kehitetty tarkoituksenmukaisia mittareita, joilla mitataan ohjelmien suoria tuotoksia ja tuloksia. Suurin osa ohjelmien on mitattavissa vasta ohjelmakauden päättymisen jälkeen. Suurin osa ohjelmista on luonteeltaan pitkäaikaiseen kehitykseen tähtääviä, joten ohjelmien välittömien vaikutusten arviointi on vaikeaa. ENPI CBC -ohjelmien vaikutusten arviointi suoritetaan ulkoisten asiantuntijoiden toimesta ohjelma-ajan päätyttyä. Loppuraportti, jossa vaikutuksia arvioidaan projektiin osallistuneiden

toimesta, laaditaan kolmen kuukauden kuluessa projektien päättymisestä. (Euroopan komissio 2007d, 55.) Ohjelma-aikana ohjelmakumppaneiden tulee tarkkailla erityisesti seuraavia indikaattoreita (Euroopan komissio 2007c):

1. Yksittäisen ohjelman merkitys ja sen globaalit vaikutukset
2. Tulokset valituista prioriteeteista ja niiden tarkat tavoitteet
3. Tuettujen projektien tuottamat tuotokset

ENPI CBC -ohjelmia arvioidaan myös tulosorientoituneella arviointijärjestelmällä (Result-Oriented Monitoring, ROM). Tulosorientoitunut arviointijärjestelmä perustuu riippumattomien asiantuntijoiden arvioon ohjelman tai projektin menestyksestä. Arviointikriteereinä ovat ohjelman tai projektin merkitys, tehokkuus, vaikuttavuus, potentiaalinen vaikutus ja vaikutusten todennäköinen pysyvyys. (Euroopan komissio 2012a.)

Tämän tutkielman kannalta merkittävintä tavoitetta eli taloudellista ja sosiaalista kehitystä arvioidaan alueellisilla talouden kehitysmittareilla (bkt per asukas, tulot ja perustetut yritykset/taloudelliset aloitteet), alueelliset vaihdannan ja kaupan mittarit (hyödykkeiden vaihdanta ja rajat ylittävän työvoiman markkinat) sekä sosiaalisen kehityksen mittarit (työllisyys ja kansanterveys). Koska rajat ylittävän yhteistyön ohjelmille ensisijainen tavoite on estää uusien raja-aitojen syntyminen, on niiden onnistumista vaikea mitata. Puhtaasti taloudellista kehitystä kuvaavat mittarit eivät välttämättä anna riittävää ja oikeaa kuvaa siitä, mitä ohjelmilla on saatu aikaan vaan painoarvoa tulee antaa myös vaikeammin mitattaville saavutuksille, kuten rajat ylittävän yhteistyön tiivistymiselle ja uusien toimintatapojen omaksumiselle.

5.5 Suomen ja Venäjän rajat ylittävän yhteistyön mahdollisuudet

Suomen ja Ruotsin liityttyä EU:hun 1995, Venäjästä tuli ensi kertaa EU:n välitön rajanaapuri. Venäjä on EU:n kannalta yksi merkittävimmistä toimijoista yhteisillä lähialueilla ja myös globaalisti. Yhteistyö ei ole aina ollut täysin kitkatonta, eikä tule olemaan vastaisuudessaakaan. Venäjän muutos ja kehitys Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen on ollut voimakasta ja sillä on tietoisesti tähdätty vahvan Venäjän luomiseen, mikä on osittain luonut huomattavasti enemmän uhkia kuin mahdollisuuksia lähialueyhteistyön kehittämiseen. Venäjän sisäasioiden hallinnassa Moskovan keskusvallan roo-

lia on kasvatettu ja korostettu aluehallinnon kustannuksella, mikä on osaltaan vaikeuttanut raja-alueyhteistyön eteenpäin viemistä (Rouge-Oikarinen 2009, 111).

Suomen ja Venäjän välisellä yhteistyöllä on jo satoja vuosia vanhat perinteet. Suomen suuriruh-
tinaskunta oli autonominen osa Venäjää 1809–1917 ja yhteistyö on jatkunut Suomen itsenäistymi-
sen jälkeenkin tiiviinä, ensin Neuvostoliiton, sittemmin Venäjän kanssa. Suomi on tasapainotellut
Venäjän ja lännen välissä koko itsenäisen historiansa ajan, joskin vähenevissä määrin Neuvostoliit-
ton heikennyttyä ja hajottua. Neuvostoliiton hajoaminen ja sisäinen kriisi toimi osatekijänä Suomen
ajautuessa syvään lamaan 1990-luvun alussa idänkaupan romahdettua. Suomen ja Venäjän välinen
kauppa kasvoi voimakkaasti vuoden 2008 maailmanlaajuiseen lamaan asti. Venäjä on tänä päivänä
yksi Suomen suurimmista kauppakumppaneista.

Suomi ja Venäjä ovat mukana kolmessa samassa ENPI-ohjelmassa. Nämä ovat Kolarctic-, Karelia-
ja Kaakkois-Suomi - Venäjä-ohjelmat. Näistä Kolarctic-ohjelma toteutetaan Suomen, Ruotsin, Nor-
jan ja Venäjän välisenä yhteistyönä, kun taas Kaakkois-Suomi - Venäjä - ja Karelia-ohjelmat Suo-
men ja Venäjän välisenä yhteistyönä. (Euroopan komissio 2007c, 30.) Neuvostoliitossa raja-alueet
jätettiin tarkoituksella kehittymättömiksi, mikä osaltaan selittää Venäjän raja-alueiden edelleenkin
heikkoa tilaa (Rouge-Oikarinen 2009, 79). Venäjän puoleisten raja-alueiden kehittäminen on niiden
alkeellisuuden vuoksi verrattain helppoa, jos tarvittava poliittinen tahto ja taloudelliset resurssit ovat
olemassa. Alueella on paljon hyödyntämättömiä luonnonvaroja ja alkeellista teollisuutta, joita hyö-
dyntämällä ja kehittämällä luodaan edellytyksiä kestäväälle talouskasvulle. Sen sijaan Suomen puoli-
sen ohjelma-alueen kehitysmahdollisuudet riippuvat hyvin pitkälle Venäjällä tapahtuvasta kehityk-
sestä. Kiihtyvä kaupungistuminen ja teollisuuden siirtyminen halvemman työvoiman maihin kurjis-
taa Suomen syrjäisimpiä alueita. Tämän vuoksi yhteistyö rajantakaisten alueiden kanssa voisi luoda
uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja houkutella investointeja alueelle, mikä taas parantaisi työllii-
syyttä ja sitä kautta alueen houkuttelevuutta. Suomen puolella sisältäpäin tehostaminen ja kasvu-
mahdollisuuksien luominen on huomattavasti Venäjää haastavampaa.

Suomen ja Venäjän välisten ohjelma-alueiden sijainnin hyödyntämiseen erityisesti tavaroiden ja
luonnonvarojen kauttakulkualueena on olemassa suuret mahdollisuudet. Infrastruktuurin kehitys ei
tuota haluttuja lopputuloksia, jollei kehitystä tapahdu koko alueella laajamittaisesti. Erityisesti Ve-
näjän puolen heikko infrastruktuuri on hidastanut talouden kehittymistä. Luonnonvarojen tehokas,
mutta hallittu, hyödyntäminen ja siihen tarvittavan infrastruktuurin luominen omaavat kasvumah-
dollisuuksia, mutta vaativat investointeja ja rajamuodollisuuksien jouduttamista ohjelma-alueen

kauttakulkukapasiteetin hyödyn maksimoimiseksi. Suomen ja Venäjän kaupallisuuden, turismin, taloudellisen yhteistyön ja innovaatiotoiminnan tiivistymiselle merkittävimmät esteet luo edelleen hallinnollinen sääntely. Viisumipakko ja rajamuodollisuudet hankaloittavat ihmisten välistä kanssakäymistä sekä liikkumista. Jatkossa pitäisi löytyä poliittista tahtoa rajan madaltamiseen, joka osaltaan edesauttaisi yhteistyön kehittymistä ja yhtenäistymistä sekä helpottaisi rajat ylittävää yhteistyötä liike-elämässä ja houkuttelisi näin lisää suoria investointeja.

Suomella ja Venäjällä on ollut EU-rahoitteisia ohjelmia myös ennen nykyisiä ENPI CBC -ohjelmia. Osa nykyisistä ENPI CBC -ohjelmista jatkaa näitä aikaisempia rajat ylittävän yhteistyön ohjelmia. (Euroopan komissio 2007d, 18.) Myös Suomen ja Venäjän valtioilla on pitkä yhteinen historia lähialueyhteistyössä. Yhdeksi ENPI CBC -ohjelmien päämääräksi EU on määrittänyt EU:n ulkoraajoilla olevien valtioiden taloudellisten reformien mahdollistamisen sekä vapauden ja demokratian edistämisen. Venäjän kanssa toteutettavissa ENPI CBC -ohjelmissä nämä tavoitteet ovat kuitenkin mitä ilmeisimmin taka-alalla. Kun kyse on Venäjän kokoisesta kansainvälisestä toimijasta, on EU:lla olemassa eri kanavat edellä mainittujen tavoitteiden edistämiseen.

6 VERTAILUSSA ENPI- JA TACIS-OHJELMAT; MITÄ MUUTOKSET KERTOVAT EU:STA?

6.1 ENPI Tacis:n jatkajana

Rahoitusvälineenä ENPI:in kohdistuu uudistuksensa myötä paljon odotuksia. Merkittävin uudistus ENPI:ssä sen edeltäjiin nähden on EU-rahoituksen ohjaaminen kumppanimaille yhdestä lähteestä ensimmäistä kertaa. Lisäksi ohjelmien suunnittelu ja hallinto on keskitetymppää. Aiemmin, esimerkiksi Suomen ja Venäjän tapauksessa, Suomen puolinen toiminta rahoitettiin Interreg¹⁹ II- ja III-ohjelmilla, kun taas Venäjän puolinen rahoitus tuli Tacis-ohjelmalta. Sekä Interreg- että Tacis-ohjelmilla oli omat ohjelmakohtaiset tavoitteensa ja hallintonsa. (Euroopan komissio 2007c, 3–22.) Vuosina 2004–2006 Tacis- ja Interreg-ohjelmat Suomen ja Venäjän välillä yhdistettiin naapuruusohjelmiksi, jotka sittemmin vuodesta 2007 eteenpäin jatkuivat ENPI CBC -ohjelmina (Rouge-Oikarinen 2009, 109–119).

EU odottaa tiivistyneen rahoitusyhteistyön, ohjelmien suunnittelun ja hallinnon tuovan ohjelmiin parempaa hallintoa ja tehokkuutta. Yhteisten ja integroitujen ohjelmien toimeenpaneminen tulisi suorittaa siten, että alueellisilla ja rajan molemminpuolisilla toimijoilla on tasa-arvoinen rooli ohjelmien päätöksenteossa, suunnittelussa, implementoinnissa ja toimien tarkastuksessa. (Euroopan komissio 2007c, 23–24.) Talouden näkökulmasta lähtökohdat ENPI:n ja Tacis:n välillä selittävät osaltaan myös tavoitteiden asettelun eroja. Tacis-ohjelmalla vasta luotiin edellytyksiä markkinataloudelle ja autettiin uusia itsenäisiä valtioita niiden ensiaskelissa. ENPI:ssä on siirrytty jo kunnianhimoisempiin tavoitteisiin, kuten rajat ylittävien talousalueiden luomiseen, taloudellisten reformien tukemiseen kumppanimaissa sekä voimakkaampaan rajat ylittävään taloudelliseen integraatioon.

Talouden näkökulmasta suurimmat odotukset ENPI:in suhteessa edeltäjänsä kohdistuvat ohjelma-alueiden talouden ja sosioekonomisen kestävä kasvun vahvistamiseen. Talouskasvun uskotaan olevan edellytyksenä alueiden pärjäämiselle globaalissa kilpailussa. EU:n ulkorajoilta löytyy valtaisia elintasoeroja. (Euroopan komissio 2007c, 23–24.) Tarkoituksenmukaista, saati mahdollista, ei ole elintasoerojen poistaminen pelkästään alueiden välisillä tulonsiirroilla. Täten alueellisen talous-

¹⁹ Interreg on Euroopan unionin alueiden välinen yhteistyöohjelma. Sen tarkoituksena on kehittää ja tiivistää alueiden välistä yhteistyötä EU:ssa. Ensimmäinen Interreg-ohjelmakausi alkoi 1989. Interreg saa rahoituksensa Euroopan aluekehitysrahastosta. (Ulkoasiainministeriö 2012.)

elämän aktivointi on paras keino tavoitteisiin pääsemiseksi. Ohjelmien vaikutusten pysyvyys on todennäköisempää, kun toimijoita rajan molemmiin puolin aktivoidaan mukaan alusta alkaen.

Rajat ylittävän yhteistyön onnistuminen edellyttää sen hyödyttävän molempia osapuolia. Taloudellisen yhteistyön laajentaminen on usein hyvä lähtökohta. Keskinäisten kauppasuhteiden solmiminen ja vaihdannan lisääminen lisäävät myös ihmisten välistä kanssakäymistä. Kustannushyötyjen tavoittelemisen, erityisesti suurten elintasoerojen alueella, hyödyttää molempia osapuolia. Raaka-aineet ja työvoima ovat elintasoltaan alhaisemmilla alueilla usein halvempia, kun taas niitä jalostava vauraampi osapuoli onnistuu parantamaan maailmanlaajuista kilpailukykyään tuotantokustannusten laskun ansioista. ENPI CBC -ohjelmien tavoitteena on vahvistaa ohjelma-alueiden välistä yhteistyötä ja luoda hyvät edellytykset yhteistyön toteuttamiselle sekä syventymiselle. On hyvä pohtia onko EU:n rajat ylittävän yhteistyön ideana huolehtia, etteivät olemassa olevat elintasoerot pääse kasvamaan vai pyritäänkö elintasoeroja kaventamaan sekä millä aikajänteellä tavoitteet on tarkoitus täyttää.

6.2 Erilaiset lähtökohdat

Vuonna 1991 käynnistetyn Tacis:n ja 2007 käynnistetyn ENPI:n lähtökohdat olivat hyvin erilaiset, mikä tulee muistaa toimenpideohjelmia vertailtaessa. Vuonna 1991 EU oli vielä EY ja huomattavasti pienempi ja löyhempi kokonaisuus kuin 2007. Myös taloudellinen ja poliittinen ilmapiiri niin Euroopassa kuin globaalisti oli erilainen. Neuvostoliiton hajottua ja Tacis-ohjelman käynnistyttyä 1990-luvun alusta lähtien uudet itsenäistyneet valtiot ovat joutuneet, enemmän tai vähemmän omasta halustaan, siirtymään kohti markkinataloutta Neuvostoliiton romahdettua. Valtiot ovat joutuneet sopeutumaan uuteen epäjärjestäytyneeseen kapitalismiin perustuvaan globaalitalouteen. (Rouge-Oikarinen 2009.)

Tärkeä huomio on, että ennen suurlaajentumista useimmat EU:n itärajan naapurivaltiot olivat tulossa osaksi EU:ta. Baltian maat, Puola, Tšekki, Slovakia, Unkari ja Slovenia olivat ennen liittymistään joukko huomattavasti eurooppalaisempia ja helpommin integroitavia maita kuin yksikään nykyisistä ENPI-yhteistyön piiriin kuuluvista itänaapureista. Muutos ei toisaalta tutkielman kannalta ole niin radikaali, sillä vertailtavat Tacis- ja ENPI-ohjelmat ovat osoitettu samoille yhteistyömaille, joskin ENPI laajemmin myös muille yhteistyövaltiolle, jotka olivat aikaisemmin osana eri rajat ylittävän yhteistyön ohjelmien osana.

ENPI:ssä taloudellista ja sosiaalista kehitystä arvioidaan alueellisilla talouden kehitysmittareilla, joita ovat bkt per asukas, tulot ja perustetut yritykset/taloudelliset aloitteet). Lisäksi mainitaan alueelliset talouden ja kaupan mittarit, joita ovat hyödykkeiden vaihdanta ja rajat ylittävän työvoiman markkinat. (Euroopan komissio 2007c.) Tacis-ohjelman tapauksessa on mainittu yksityissektorin ja talouskehityksen tukeminen, mikä sisältää pk-yritysten kehittämisen, pankki- ja rahoituspalveluiden kehittämisen sekä yksityisen yrittämisen edistämisen. Lisäksi mainitaan myös maaseudun taloudellinen kehittäminen, johon kuuluu maan yksityistäminen ja jakelun sekä markkinoillepääsyn parantaminen. (Euroopan unioni 2007.) Ohjelmien välisissä tavoitteissa on merkittäviä eroja. Esimerkiksi rajat ylittävän työvoiman markkinat eivät Tacis-ohjelmassa olleet mahdollisia jo pelkästään maantieteellisistä syistä. Suurin osa tavoitteiden eroista kertoo kuitenkin muuttuneesta geopolittisesta tilanteesta ja yhteistyömaiden kehityksestä.

Ohjelmille asetetut tavoitteet kielivät lähtökohtien erilaisuudesta. Siinä missä ENPI:llä pyritään estämään uusien taloudellisten ja poliittisten jakolinjojen syntyä EU:n ulkorajoille, lähtökohdat Tacis-kumppanuudessa olivat huomattavasti alkeellisemmat. Tacis-ohjelman alkuvaiheita leimasi kehitysyhteistyömaiset piirteet. Alkuvaiheiden jälkeen Tacis-ohjelma keskittyi tavoitteisiin, joita voidaan pitää enemmän valtionrakentamisena kuin rajat ylittävänä yhteistyönä. Erityisesti alkuvaiheessa EU oli suhteessa Tacis-kumppanimaihin taloudellisilla mittareilla paremminkin hyvän tekijänä kuin talouskasvusta hyötyjänä. ENPI voidaan nähdä Tacis:n loogisena jatkumona ja sitä se toisaalta onkin. Muutoksia ohjelmien tavoitteissa ja menetelmissä niihin pääsemiseksi ei tule ajatella johtuvan pelkästään yhteistyömaiden muuttuneesta asemasta suurlaajentumisen myötä. Painoarvoa tulee antaa myös EU:n Tacis-ohjelmasta saamalle kokemukselle lähialueyhteistyöstä.

6.3 Ohjelmien vertailu geopolittisin mallein

Eri geopolittiset mallit tarjoavat erilaisia näkökulmia ENPI- ja Tacis-ohjelmien vertailuun. Vertailua vaikeuttaa ohjelmien väliset lähtökohtaerot ohjelma-alueilla ja poliittisessa ilmapiirissä. Tästäkin huolimatta, ja osittain ehkä juuri siksi, geopolittiset mallit tarjoavat käyttökelpoisen tarkastelutavan havainnoida EU:n muuttuneita suhteita sen itäisiin lähialueisiin. Vertailussa käytetään teoriaosassa esiteltyjä westphalian-, imperial- ja neomedieval-malleja

Ulkopolitiikan suhteen Westphalian-malliin liitetään yleisesti kuva EU:sta toimittamassa rauhanturvaoperaatiota, jonka tarkoituksena on tuoda vakautta kaikkialle Eurooppaan. Nämä rauhanturvaoperaatiot ovat antaneet EU:lle sekä moraalisia että identiteettisiä valtaoikeuksia yrittää järjestää tilaa rajojensa ulkopuolella ja levittää eurooppalaisia arvoja. Iskulauseet kokonaisen ja vapaan Euroopan rakentamisesta ja Eurooppa ilman rajoja ilmentävät tällaista pyrkimystä. (Joenniemi & Browning 2008.)

Tacis-ohjelman tavoitteiden peilaaminen westphalian-mallin ajatteluun täyttää useammat ”rauhanturvaoperaation” piirteet, jossa EU levittää ulkopuolelle eurooppalaisia arvoja. Toisaalta Tacis-ohjelman alue ei monilta osin ole osa Eurooppaa, vaan pikemminkin Keski-Aasiaa. Siihen nähden iskulauseet kokonaisen ja vapaan Euroopan puolesta voidaan unohtaa. Tämä taas ENPI:iin verrattaessa osoittaa alueellisen jaon puolesta mielenkiintoisena huomiona sen, etteivät Keski-Aasian valtiot ja Mongolia enää ole osa ENPI-yhteistyömaita, vaan ne on jätetty Euroopan naapuruuspolitiikan ja sitä myötä myös ENPI:n ulkopuolelle. Tätä on perusteltu Euroopan naapuruuspolitiikkaan siirtymisellä, johon kuuluu EU:n välittömät ja merentakaiset naapurimaat. Kaukasuksen maista, jotka kaikki kuuluvat ENPI-kumppaneihin, Azerbaidžhanilla ja Armenialla ei kuitenkaan ole välitöntä tai meren takaista rajaa EU:n kanssa, mutta ne voidaan kuitenkin laskea osaksi määrittelystä riippuen Eurooppaa. Tämä on tulkittavissa osoituksena ENPI:n aluepoliittisista tarkoituksista, jossa toiset alueet nähdään Eurooppaan kuuluvammiksi kuin toiset. Täten ENPI voidaan nähdä askeleena westphalian-mallin mukaisen ulkopoliitiikan suuntaan.

Toinen westphalian-mallia tukeva pyrkimys EU:n toiminnassa on EU:n tapa turvata sisäistä vakautta ja turvallisuuttaan levittämällä eurooppalaisia arvoja. EU:n suhtautumisen välittömiin naapurimaihinsa voidaan nähdä perustuvan hyvin pitkälti laajasti tunnustetulle ajatukselle, jossa EU:lle ja sen vakaudelle suurimmat uhat tulevat ulkopuolelta. Tämän vuoksi EU harjoittaa lähialueidensa kanssa yhteistyötä, jossa se ehdollistaa taloudellista tukea ja pääsyä sisämarkkinoilleen omaa turvallisuuttaan parantaviin reformeihin yhteistyömaassa. Mainitun kaltainen toiminta on EU:lle tyypillistä oikeastaan kaikessa sen yhteistyötoiminnassa, joten tällä mittarilla Tacis ja ENPI eivät juuri eroa toisistaan. Toisaalta ENPI:ssä liittovaltioajatteluun sopiva piirre on sen keskitetty luonne. Aiemmat tiettyjä alueita ja valtioita koskeneet ohjelmat yhdistettiin ENPI:n avulla koskemaan koko EU:ta, täten siirtäen enemmän valtaa ohjelmien toteuttamisesta Brysseliin. Tämä on toki hyvin tulkinnanvarainen näkökulma.

Imperial-malliin sopivaa muutosta kuvastaa parhaiten vuonna 2004 suurlaajentumisen myötä tapahtunut Tacis-kumppanimaiden aseman muutos. Suurlaajentumisessa liittyneet itäiset jäsenmaat saatiin nähdä puskurina ulkopuolelle vielä ennen vuotta 2004, mutta sen jälkeen EU:n itäraja siirtyi aivan uuteen ympäristöön. Imperial-mallin myötä vallan nähdään heikkenevän kerroksittain siirryttäessä Brysselistä kohti ulkorajaa ja sen ulkopuolelle. Suurlaajentumisen yhteydessä nuo kerrokset kokivat suuria muutoksia niin EU:n kuin Tacis-kumppaneidenkin näkökulmasta. Suurlaajentumisen jälkeen EU tiedosti lähialueyhteistyön kehittämistarpeet, sillä suuresta osasta Tacis-kumppanimaita tuli välittömiä tai meren takaisia naapurivaltioita. Koska jäsenyyden tarjoaminen ei toistaiseksi ole ollut realistinen vaihtoehto yhdellekään Tacis-kumppanimaista, päätettiin naapuruuspolitiikkaa kehittää ja tiivistää. Täten Tacis-kumppanimaista Keski-Aasian maat ja Mongolia voidaan tulkita nähdyn EU:n kannalta olevan matalampaa prioriteettia kuin ENPI:in mukaan otetut muut Tacis-kumppanimaat. Imperial-mallin termein, niihin kohdistettavan yhteistyön tasoksi riittää EU:n näkökulmasta alemmat kerrokset, kun taas välittömämmän läheisyyden vuoksi lähempänä oleviin itäisiin lähialueisiin pyritään kohdistamaan enemmän vallankäyttöä ja vaikutusta, mikä selittää Tacis-maiden jakamisen ENPI:in ja sen ulkopuolelle.

ENPI voidaan nähdä liikkeenä neomedievalismin suuntaan Tacis:iin verrattuna jo pelkästään yhteisen rahoituslähteen vuoksi, mikä osoittaa kumppanimaiden tasa-arvoisuutta. Neomedievalismi näkyy myös Euroopan naapuruuspolitiikan päätavoitteessa uusien jakolinjojen välttämisenä. Koska laajentuminen ei ole todennäköinen vaihtoehto, eikä sitä kautta realistinen porkkana suhteiden rakentamiseen uusiin naapurivaltioihin, EU:n tuli kehittää tasa-arvoisempi ja laajemman yhteistyön mahdollistava väline ulkosuhteiden hallintaan. On hyvä muistaa, että erilaiset ohjelmat, ja jopa saman ohjelman sisällä toteutettavat projektit, voivat sisältää piirteitä eri geopoliittisista malleista (Joenniemi & Browning 2008).

Pohtiessa ENPI:n muutosta tasa-arvoisempaan suuntaan Tacis:iin verrattuna tulee muistaa, että yhteistyömaat olivat ohjelmien suunnittelu- ja käynnistysvaiheissa hyvin erilaisissa tilanteissa sekä suurlaajentumisen myötä myös erilaisessa asemassa. Tacis:in ja useiden muiden vastaavien yhteistyöohjelmien myötä EU:lla on huomattavasti enemmän kokemusta rajat ylittävästä yhteistyöstä, kuin sillä oli Tacis:ia käynnistettäessä. Tästä syystä kaikki ohjelmien rakenteessa, rahoituksessa ja tavoitteissa näkyvät muutokset eivät välttämättä viesti EU:n geopoliittisen suhtautumisen muutoksesta sen lähialueisiin vaan myös odotusten, mahdollisuuksien ja lähtötason tunnustamisen realismista.

Geopoliittisten mallien heikkoutena on huomioida kansalliset toimet EU:n vallan mahdollistajana. EU:n vaikutusvallan mahdollisuudet riippuvat paljon myös siitä, miten EU:n ympäröivät maat suhtautuvat, mahdollistavat ja alistuvat EU:n vaikutuksille ja vallankäytölle. Toisaalta, tässä tutkielmassa keskistytään erityisesti tavoitteiden ja toimien vertailuun, ei niinkään aikaansaatuihin vaikutuksiin, mikä osaltaan laskee ympäröivien maiden EU-suhtautumisen tärkeyttä ja vaikutusta tutkielmassa saataviin tuloksiin.

6.4 ENPI, Tacis ja geostrategiat

Geostrategioiden ja niissä tapahtuneiden muutosten analysointi on hyvä aloittaa palauttamalla mieleen geostrategian määritelmä ja sitä kautta, mikä on merkittävintä geostrategioita ja niiden eroja määrittellessä. Joenniemen ja Browningin mukaan (2008) *Geostrategia merkitsee erityisesti tapaa järjestää rajan tila. Siihen sisältyy määritelmät siitä mikä on ulkopuolella ja mikä sisäpuolella.* Erilaiset geostrategiat kertovat siis siitä, miten näemme ja koemme erilaiset alueet. Tästä määritelmästä voidaan poimia kaksi erillistä komponenttia. *Mikä on rajan tila ja miten se määritellään sekä miten jokin alue määritellään sisä- tai ulkopuolella olevaksi?*

Vaikka suurlaajentuminen tapahtui vasta 2004, oli sen vaikutuksia havaittavissa jo aiemmin. Suuri osa 2004 liittyneistä valtioista olivat maantieteellisesti ja poliittisesti erilaisessa tilanteessa kuin EU:n itäiset naapurimaat tällä hetkellä. Suurimmassa osassa 2004 liittyneistä valtioista katseet käännettiin länteen välittömästi Neuvostoliiton hajottua ja ne olivat jo Neuvostoliiton loppuvaiheiden aikaan itsenäisempiä kuin nykyiset EU:n itäisten lähialueiden valtiot. Täten niiden sisäiset pyrkimykset kohti EU:ta ovat olleet merkittävässä asemassa niiden liittymisen kannalta. Näin selkeää halua tulla osaksi EU:ta ei ole ainakaan toistaiseksi havaittu tämänhetkisiltä itäisiltä naapurivaltioilta. Toki 2004 liittyneiden naapurivaltioiden puolella on selkeämpi ja syvälle juurtuneempi eurooppalaisuus, mikä on toisaalta nähty EU:n sisäisen koheesion kannalta yhtenä tärkeimpänä liittymiskriteerinä.

Eroilla suurlaajentumisen yhteydessä liittyneiden valtioiden ja nykyisten itäisten naapurimaiden välillä voidaan havainnollistaa soveltamalla mainittua geostrategian komponenttia rajan tilasta. Maantieteellisen sijaintinsa ja eurooppalaisuutensa ansiosta suurlaajentumisen yhteydessä liittyneiden valtioiden raja EU:hun saatettiin nähdä ennen niiden liittymistä huomattavasti häilyvämpänä tai

ainakin helpommin siirrettävänä kuin EU:n ja sen nykyisten naapurien välinen raja. Täten rajan tilan tunnustettiin laajemmin olevan edelleen muutoksessa ja molemmiin puolin positiivisessa sekä ennen kaikkea haluttavassa sellaisessa. Rajan tila EU:n ja sen nykyisten itäisten lähialueiden naapurimaiden kanssa nähdään kuitenkin pysyvämmäksi. Rajan tila ei ole yhtä avoin laajentumiselle tai avautumiselle kuin se oli EU:n ja suurlaajentumisen yhteydessä liittyneiden valtioiden välillä.

Samalla vertailu ajassa osoittaa meille mahdollisuuden tulkita myös sitä, mitä vaikutuksia geostrategian termein on sillä, kun jokin alue koetaan olevan sisä- tai ulkopuolella. Vuonna 2004 liittyneet valtiot ovat kiistatta osa Eurooppaa maantieteellisesti ja kulttuurillisesti. Tätä ajattelua ei kuitenkaan ole nähtävissä nykyisistä naapurimaista kovinkaan monen suhteen. Vaikka maantieteellinen eurooppalaisuus on useamman maan kohdalla kiistaton (esim. Ukraina ja Valko-Venäjä), on maiden poliittinen tila kaukana EU:n vaatimuksista. Vuonna 2004 liittyneet valtiot saatettiin nähdä olevan sisäpuolella Euroopassa, mutta ulkopuolella EU:sta. Näistä kahdesta ensimmäistä on luonnollisesti pidetty vähimmäiskriteerinä EU:hun kuulumiselle. Ongelmaksi silloin muodostuukin Euroopan määritelmä ja kuka sen päättää. ENPI:n ja Tacis'in vertailua geostrategioiden avulla vaikeuttaa se yksinkertainen fakta, etteivät Tacis-kumppanimaat Venäjää lukuun ottamatta olleet EU:n välittömiä rajanaapureita ennen suurlaajentumista. Toisaalta geostrategioiden ajatusmalleja voidaan hyödyntää laajemminkin, ei pelkästään tuijottaen fyysistä rajaa EU:n ja sen ulkopuolen välillä.

Verkostoitunut raja voidaan nähdä Waltersin (2004) mukaan hyvin neoliberaalina ajatusmallina, joka puoltaa työvoiman, hyödykkeiden ja valuutan vapaata liikkuvuutta. EU:n sisärajoilla tähän on pyritty Schengenin sopimuksen myötä ja suurilta osin pyrkimykset ovat myös toteutuneet. Euroopan naapuruuspolitiikan tavoitteisiin verkostoitunut raja sopisi, sillä onhan sen tavoitteena estää uusien jakolinjojen synty. Verkostoituneen rajan geostrategian ideaalimallin mukaisen raja-alueen luominen ei kuitenkaan useimmissa tapauksissa ole vielä realistisesti mahdollista. Rajavalvonta EU:n ja sen ulkopuolen välisillä rajoilla toimii jo osaltaan liian suurena fyysisenä esteenä verkostoituneen rajan mahdollistamiseksi. Vaikka viestit EU:sta ovat rohkaisevia rajamuodollisuuksien helpottamisen puolesta, eivät muutokset EU:n itäisellä rajalla näytä kovinkaan todennäköisiltä. Toisaalta, jos tämänhetkistä tilannetta verrataan Tacis-ohjelman lähtökohtiin, on puheet mahdollisista rajanylitysmuodollisuuksien helpottamisesta otettava merkittävänä edistysaskeleena.

Yksi tulkintatapa siihen, miten EU järjestää suhteitaan välittömiin ja merentakaisiin naapurimaihin on nähdä nämä valtiot puskurivyöhykkeenä. Vaikka tämä tulkintatapa on osittain myös perusteltu, saa

se miettimään, mitä vastaan puskurivyöhykettä rakennetaan. Rajaseutu-mallin mukaan raja-alueesta muodostuu puskurivyöhyke kahden eri entiteetin välille. Venäjä on ainoa suurvalta, jolla on välitöntä rajaa EU:n kanssa, mutta EU tuskin rakentaa Venäjän kanssa yhteistyössä puskurivyöhykettä toistensa välille. Toki Venäjän aluepolitiikka on oma lukunsa ja täyttää raja-alueidensa hallinnoinnissa tiettyjä puskurivyöhykkeen tunnusmerkkejä. Puskurivyöhyketulkinnan puolesta puhuisi parimminkin osittain jo Euroopan naapuruuspolitiikassa mainittu tavoite yhteisten ongelmien ja negatiivisten lieveilmiöiden ehkäisemisestä. Täten EU pyrkii auttamaan yhteistyömaita hallitsemaan esimerkiksi huomattavista elintasoeroista syntyviä lieveilmiöitä. Samalla EU edesauttaa yhteistyökykyisen ja toimivan puskurivyöhykkeen syntyä ulkopuolelleen, ei välttämättä ketään vastaan vaan omien etujensa puolesta. Tässä näkemyksessä Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvia maita voitaisiin tavallaan pitää puskurivyöhykkeenä EU:n ja ulkopuolen välillä, jossa puskurivyöhyke pehmentää ulkopuolelta EU:hun tulevia negatiivisia valumavaikutuksia. Ajatus puskurivyöhykkeestä ei sinällään sovellu Tacis-ohjelman yhteistyömaihin, sillä maat olivat kaukana EU:n ulkorajoista. ENPI-ohjelma sen sijaan sopii ajatukseen puskurivyöhykkeen muodostamisesta monelta osin.

Tacis:lle asetettuja tavoitteita tulkitessa siirtomaatyylinen raja vaikuttaa aluksi osuvimmalta. Se sopii hyvin myös ENPI:n tunnusmerkkeihin. Ajattelu pohjautuu suurvaltaan (EU), joka levittää aatteitaan ja arvojaan ulkopuolelleen (kumppanimaat). Suurvalta päättää ja määrittää mikä on oikein ja oikeudenmukaista. Näin löyhästi määriteltynä siirtomaatyylinen raja voidaan toisaalta liittää kaikkien EU:n harjoittamaan yhteistyötoimintaan kehitysavusta yleiseen ulkopoliittiseen linjaan moraalisenä suunnannäyttäjänä. Toisaalta EU ei sinällään näe itseään, tai ainakaan halua näyttäytyä, oikean ja oikeudenmukaisuuden määrittäjänä. Siirtomaatyyliselle rajalle tyypillistä on myös oletus sen ulospäin työntyisestä. Tämä huomioon ottaen, ei siirtomaatyylinen raja muistuta sen enempää Tacis:sta kuin ENPI:äkään.

EU:ta ja ENPI:ä, miksei myös Tacis:ta, parhaiten kuvaava, tässä tutkielmassa esitelty geostrategia on reunan geostrategia. Reunan geostrategia on hyvin samantyylinen kuin siirtomaatyylinen raja, mutta yhdellä merkittävällä erolla, siinä raja nähdään pysyvänä, ikään kuin reunana, johon laajentuminen päättyy, mutta kuitenkin vaikutuksiltaan häilyvänä. Vaikka myös reunan geostrategiassa tunnustetaan sisä- ja ulkopuolen määritelmä ja niiden välinen epätasa-arvo, rajat ylittävä kanssakäyminen tähtää saavutettujen alueiden ja tilan säilyttämiseen kommunikoimalla ulkopuolen kanssa. Näihin argumentteihin peilaten Tacis:ia analysoitaessa siirtomaatyylliseen rajaan liitettävä arvojen levittäminen vaikuttaa osuvammalta. Tacis-ohjelmassa voidaan nähdä olleen kyse ennen kaikkea EU:n vaikutuspiirin laajentamisesta, muttei missään nimessä itse EU:n laajentamisesta tai varsinais-

sesti edes siihen valmistelusta. ENPI sen sijaan täyttää monilta osin reunan geostrategian tunnusmerkit. Siinä, ainakin periaatetasolla, on tehty selväksi, ettei laajeneminen ole lähiaikoina mahdollista, mutta yhteistyötä syvennetään muilla keinoin siitä huolimatta.

Kuten on helposti huomattavissa ja perusteltavissa, eri geostrategioiden piirteitä voidaan löytää niin Tacis:sta kuin ENPI:stäkin. Geostrategiat auttavat tulkitsemaan toimia eri näkökulmista ja samalla peilaamaan EU:n julkilausuttuja tavoitteita sen omiin ja sitä itseään hyödyttäviin tarkoituksiin. Ei ole välttämätöntä, eikä liene edes tarkoituksenmukaista, lukita yhtä geostrategiaa määrittämään harjoitettua rajat ylittävää yhteistyötä. Tärkeintä on säilyttää mielen avoimuus tulkintoja tehtäessä. Eniten hyötyä on eri geostrategioiden vertailusta, joka auttaa näkemään samat toimenpiteet eri näkökulmista.

6.5 Mitä tapahtuu perifeerisyydelle?

Yhteistyömaille siirtyminen Tacis:sista ENPI:iin voidaan keskusta-periferia-asettelulla nähdä askeleeksi (joskin lyhyeksi) kohti keskustaa tai ainakin semiperiferiaa. Toisaalta ne maat, jotka eivät päässeet osaksi ENPI:ä voivat kokea asemansa säilyneen ennallaan tai jopa heikentyneen. EU:n valumavaikutukset yhteistyömaihin ovat voimakkaammat nyt, kun ne ovat EU:n välittömässä läheisyydessä. Kyse on niin yhteistyömaiden kuin EU:nkin kannalta merkittävästä geopolittisesta muutoksesta, jossa aiemmin suhteellisen kaukana olleista maista niin yhteiskunnallisesti kuin maantieteellisestikin, tuli naapurivaltioita. Kaukasuksen maiden tapauksessa kysymys on myös maantieteellisestä määrittelystä ovatko ne osa Eurooppaa. Kulttuurilliset ja poliittiset erot ovat ainakin toistaiseksi monien mielestä liian suuret (mm. Kelley, Smith K.E.)

Tacis-ohjelmien tavoitteita peilatta ENPI:iin, voidaan kehityssuunnan todeta olevan huomattavasti integroivampi. ENPI:ssä yhteistyö on laajempaa ja sitä kautta vaikutukset ovat vahvemmat. Rajat ylittävä yhteistyö on intensiivisempää jo siksi, että yhteistyökumppaneista on tullut välittömiä tai vähintäänkin merentakaisia rajanaapureita. Tämä on avannut mahdollisuuksia, ja erityisesti EU:n kannalta myös tarpeita, uudentyyppiselle yhteistyölle. Rajat ylittävän yhteistyön tarjoamat mahdollisuudet eivät aina välttämättä kuitenkaan pehmennä keskusta-periferia-jakoa. Jos rajan köyhempi osapuoli esimerkiksi keskittyy sinne halvempien kustannusten toivossa siirrettyyn tuotantoon,

edesauttaa se kumpaakin osapuolta, mutta toisaalta vahvistaa keskustan ja periferian eroa tuotannon painottumisen myötä.

Keskusta-periferia-asetelman avulla päästäänkin mielenkiintoisen kysymyksen äärelle. Voidaanko ajatella, että EU:n kannalta sen oma lähialue, joka ei ole taloudellisesti ja poliittisesti merkittävä, ei voi päästä osaksi keskustaa ilman liittymistä EU:hun? Kaikesta kaunopuheisuudesta huolimatta Euroopan naapuruuspolitiikalla tuskin pystytään kehittämään ympäröiviä alueita osaksi keskustaa. Wallersteinin (1979) määritelmää mukaillen voidaan pohtia, onko EU:n kannalta haluttavaakaan kehittää lähialueitaan osaksi keskustaa. Yhteistyön kehittymisen suunta määrittää syventääkö vai pehmentääkö EU:n lähialueyhteistyö keskusta-periferia-jakoa EU:n ja sen naapureiden välillä.

Loppujen lopuksi keskusta-periferia-asetelmassa on kyse siitä, miten alueet lasketaan kuuluvaksi osaksi keskustaa tai periferiaa. Vaikka uudet raja-alueet ovat EU:lle poliittisesti tärkeitä, eivät ne taloudellisin mittarein ole vielä lähelläkään globaalia keskustaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö niiden asema voisi parantua EU:n läheisemmän läsnäolon ansiosta. Tuotannolla mitattaessa uusilla naapurimailla on myös pitkä matka keskustaan. Jos alueiden suhteen harjoitetaan jaottelua, jossa alueet jaetaan kahteen, maksimissaan kolmeen kategoriaan, on selvää, ettei sillä onnistuta kuvaamaan alueen roolin muutosta täydellisesti.

Samalla voidaan kysyä, milloin alue on EU:lle poliittisesti merkittävä? Esimerkkinä voidaan käyttää hyvin ajankohtaista Ukrainaa, joka ei välttämättä vielä puoli vuotta sitten ollut EU:lle alueena priorisoitu, vaikka välitön naapurimaa olikin ja ilmaissut julkisesti tahtonsa päästä osaksi EU:ta. Nyt Ukrainaan suhtautuminen ja sen tilanteeseen reagoiminen määrittää EU:n suhteita Yhdysvaltoihin ja Venäjään sekä EU:ta kansainvälisenä toimijana. Toki tämä kehityssuunta ei ole nostanut Ukrainaa valtiona tai alueena merkittävästi kohti keskustaa keskusta-periferia-asetelman termein. Samalla se kuitenkin toimii osoituksena EU:n lähialueiden epävakaisuudesta ja siitä, minkälaisia ongelmia se voi aiheuttaa myös EU:n sisällä.

Wallerstein (1979) oli omassa keskusta-periferia-teoriassaan sitä mieltä, että keskustan maat rakentavat oman hyvinvointinsa vallitsevan alueellisen jaottelun hyödyntämiselle. Ajatus on toki kärjistetty ja yksinkertaistettu. EU:n lähialuepolitiikan puolustukseksi voidaan sanoa, että tapa, jolla EU on integroinut lähialueita yhteistyöhön ei ole ainakaan tehnyt niitä heikommiksi ja perifeerisemmiksi. Vaikkei nouseminen osaksi keskustaa näytäkään nykyisten naapuruuspolitiikan piirin kuuluvien valtioiden osalta ajankohtaiselta, on EU omaa turvallisuuttaan ajaessaan onnistunut auttamaan myös

kumppanimaitaan. Edellytykset onnistuneelle yhteistyölle ovat molemminpuoliset hyödyt ja niiden saavuttaminen on EU:n lähialueyhteistyöohjelmilla toistaiseksi ollut mahdollista, ellei jopa todennäköistä.

EU:n omista toimista Wallersteinin (1983) ajatuksiin sopii myös semiperiferian tukeminen kohti keskustaa, jona suurlaajentumistakin voidaan pitää. Toinen argumentti on EU:n aseman kiihtynyt vahvistaminen sekä poliittisesti että taloudellisesti. Yhteisen keskusvallan puuttuminen mahdollistaa keskusta-periferia-asetelman syntymisen ja vallitsevien olojen hyödyntämisen keskustalle. Vahvemman valtion (tai sen tyyllisen yhteisön) luominen mahdollistaa keskusta-aseman vankan säilymisen ja sen luomien etujen hyödyntämisen. EU harjoittaa laajaa yhteistyötä erilaisten perifeeristen maiden ja alueiden kanssa. Vaikkei yhteistyö varsinaisesti olekaan periferian hyväksikäyttöä, tapahtuu se keskustan (EU:n) ehdoilla.

7 PÄÄTELMÄT JA YHTEENVETO

Ohjelmien vertailu geopoliittisin mallein kertoo EU:n muuttuneesta asenteesta ulkorajan naapurimaitaan kohtaan. Muuttuneiden asenteiden lisäksi myös ulkorajan naapurimaat ovat muuttuneet. Missä määrin asenteiden muuttuminen on kiinni EU:n sisältä lähtevästä politiikasta ja päätöksenteosta ja mikä osa taas on ulkopuolisten vaikuttimien aiheuttamaa, on mahdotonta eritellä, mikä hankaloittaa myös tutkimuskysymykseen vastaamista. Geostrategioiden avulla suoritettu vertailu kertoo tarkemmin EU:n suhtautumisesta rajojaan ja niiden tilaa kohtaan.

ENPI on tärkeä osa EU:n naapuruuspolitiikkaa ja ulkosuhteita. Voikin olettaa, ettei Euroopan komission ohjelmille asettamia tavoitteita ole tarkoitus saavuttaa yksinomaan ENPI CBC -ohjelmilla ja -projekteilla vaan ne toimivat pilottihankkeina ja osoituksena EU:n toimista ja tahdosta tavoitteiden saavuttamiseksi. Ulkopoliittisten tavoitteiden saavuttamista ei taata pelkästään rahalla ja tahdolla EU:n suunnalta. Kohdennettavia resursseja ja erityisesti poliittista tahtoa tulee löytyä myös kumppanimaista. ENPI-projektit tähtäävät kehittämään ohjelma-aluetta omavaraisempaan suuntaan sekä luomaan talousalueita, jotka ovat ajan kuluessa kilpailukykyisiä ilman tukitoimia. Rajat ylittävien talousalueiden luomisessa tulee kuitenkin huolehtia siitä, ettei niiden rakentaminen ja kehittäminen tapahdu pelkästään vahvemman ehdoilla vaan yhteisesti ja molempia osapuolia hyödyttäen sekä kestävä kehitys huomioiden.

Taloudellisen tavoitteiden asettelun muutos selittyy hyvin pitkälle EU:n motiiveilla, ei niinkään yhteistyömaista lähtöisin olevilla pyrkimyksillä. Entisten yhteistyömaiden tultua naapurimaiksi tuli EU:n reagoida vahvalla yhteistyöohjelmalla, jotta uusista naapurimaista saataisiin uskollisia liittolaisia. Tacis-ohjelmilla saatettiin tyytyä löyhempään yhteistyöhön, sillä EU:n kannustimet kehittää valtioita, joiden kanssa sillä ei ollut välitöntä rajaa olivat huomattavasti pienemmät. Suurlaajentumisen yhteydessä kuitenkin aiemmista matalamman prioriteetin maista tuli kerralla tärkeitä yhteistyökumppaneita EU:n sisäisen turvallisuuden ja rajavartiointin takaamiseksi. Osaltaan taloudellisten tavoitteiden keskittyminen Tacis-ohjelmassa pääasiassa markkinatalouden edistämiseen ja tukemiseen kertoo yhteistyömaiden talouden tilasta ohjelman käynnistyshetkellä. Suunnitelmatalouden perimän merkitystä ei tule aliarvioida. Neuvostoliiton hajoaminen ja totuttelu kapitalistiseen markkinatalouteen ajoi Neuvostoliitosta irtautuneiden maiden talouden jyrkkään laskuun. Tacis-ohjelman alkuvaiheessa suuressa osassa yhteistyömaita jouduttiin panostamaan valtion rakentami-

seen peruselementeistä lähtien, jolloin ENPI-ohjelman kaltaisia selkeitä ja suoraviivaisia tavoitteita ei ollut tarkoituksenmukaista asettaa.

Aikaisemmin on huomattu, että EU:n toimintaohjelmat ja viitekehykset saattavat hallita kansainvälistä yhteistyötä, mikä taas saa paikalliset toimijat passivoitumaan (Rouge-Oikarinen 2009). Tämä on ymmärrettävää eikä vastaavan välttäminen ole helppoa, mutta toisaalta erittäin tärkeää, sillä kestävä muutos vaatii juuri paikallisen tason toimijoiden aktivoitumista, mieluummin ilman EU:n kaltaisen toimijan ikuista läsnäoloa. Pitkäaikaisten vaikutusten saavuttaminen edellyttää rajat ylittävän kulttuurin luomista, mikä ei tapahdu pelkällä suoralla taloudellisella avulla yhteistyöalueelle. Toimijoiden tasa-arvoisuus alueella on erittäin tärkeää.

On hyvin ymmärrettävää, että suunnitteluvaiheessa ENPI CBC -ohjelman projekteille asetetaan lukumääräinen tavoite. Projektien laatu, merkityksellisyys, kestävyys ja asiantuntemus ovat kuitenkin projektien, ja sitä kautta koko ohjelman, kannalta tärkeimmät onnistumiseen vaikuttavat tekijät. Määrä ei korvaa laatua, mutta toisaalta tarvitaan useita projekteja mahdollisimman monen toimijan mukaan saamiseksi ja tutustuttamiseksi rajat ylittävän yhteistyön mahdollisuuksiin. Ohjelman suurimpia saavutuksia voikin olla rajat ylittävän yhteistyön kulttuurin luominen, joka kannustaa toimijoita molemmin puolin rajaa tiiviimpään yhteistyöhön ja uusien yhteistyömahdollisuuksien ennakoluulottomaan etsimiseen. Omalta osaltaan rajat ylittävän yhteistyön kulttuuria luo jo ENPI:n muutokset edeltäjiinsä nähden. Ohjelmien sekä rahoituksen yhteinen hallinta, suunnittelu ja toteutus ovat merkittäviä edistysaskelia, jotka mahdollistavat paremmin kaikkien osapuolien prioriteettien huomioimisen sekä osaamisen ja kokemuksen hyödyntämisen.

Rajat ylittävä yhteistyö on EU:lle ennen kaikkea poliittinen keino lisätä Euroopan sisäistä ja ulkoista avoimuutta (Rouge-Oikarinen 2009, 4). ENPI on EU:lta osoitus haluun olla tiiviimmässä yhteistyössä naapureidensa kanssa ja estää uusien jakolinjojen syntyminen sekä niistä mahdollisesti aiheutuvat lieveilmiöt. Jakolinjojen syntymisen estämisen tärkeys on helppo ymmärtää EU:n ja sen kumppanimaiden kannalta. Vakauden ja rauhan säilyttäminen on yhteiskunnallisen kehityksen edellytys, oli kyse sitten talouden kasvusta tai alueiden välisen yhteistyön lisääntymisestä. Hyvinvoinnin levittäminen myös EU:n ulkopuolelle vähentää epätoivottavia kurjuudesta johtuvia lieveilmiöitä. Sitä, että EU:n itsekkäät lähtökohdat ovat yhteistyöohjelmien takana, ei tule nähdä ohjelmien arvoa laskevana vaan yksinkertaisesti kansainvälisen politiikan realismina. Koska EU on luonnollisesti merkittävästi asemassa lähialueyhteistyön onnistumisen kannalta, on tärkeää, että sillä on kunnollinen kannustin onnistua.

Tacis- ja ENPI-ohjelmien väliset erot eivät selity yksinkertaisesti EU:n asenteen ja sitä kautta politiikan muutoksella. Vaikka suurimpana katalyyttinä näiden kahden välillä on nähtävissä suurlaajentuminen, juurtuvat muutokset osittain Neuvostoliiton hajoamisesta ja tavallaan jo EU:n perustamisesta, perustuen yleiseen näkökulmaan siitä, mikä on Eurooppaa ja mitä eurooppalaisuus tarkoittaa. Mielenkiintoisena hypoteesina voidaan esittää kysymys siitä, kuinka paljon lähempänä EU-jäsenyyttä itäiset lähialueet olisivat, mikäli ne olisivat taloudellisilla mittareilla dynaamisempia. Voidaanko olettaa, ettei EU:lla olisi tässä tapauksessa suurta houkutusta kasvattaa sisämarkkina-aluettaan ja globaalia kilpailukykyään? Toisaalta kulttuurillisten erojen vaikutuksia ei voida sivuuttaa EU:n laajentumista pohdittaessa. Erityisesti ilman lakiin perustuvaa ja toimivaa demokratiaa, ihmisoikeuksien suojelua ja hyvää hallintoa ei kenelläkään liene asiaa osaksi EU:ta.

Integraatiopyrkimyksillä toisen maailmansodan jälkeen oli Euroopassa taloudellisten syiden lisäksi myös poliittisia syitä. Yhdentymisellä haluttiin edistää Euroopan vakaata tulevaisuutta ja rauhanomaista kehitystä (Ward 2003). Neuvostoliiton ja lännen välille syntynyt rautaesirippu murtui vasta Neuvostoliiton hajottua ja Euroopan kahtiajaon on sanottu päättyneen vasta EU:n suurlaajentumisen yhteydessä vuonna 2004. Tämänhetkiset itäiset lähialueet eivät ole koskaan olleet kovin eurooppalaisia monen tutkijan (mm. Averre, Kelley, Smith K.E.) mielestä. Täten niiden liittämistä EU:hun ei pidetä myöskään mahdollisena, saati toivottavana. EU alkaa olla lähellä luonnollisia rajojaan, joiden saavuttamisen jälkeen laajentumisesta saattaa tulla myös eksistentiaalinen kriisi. Lähialueyhteistyön näkökulmasta tämä luo uhkia ja mahdollisuuksia sekä kiistattomia motivaation lähteitä EU:lle. Vuodesta 2004 eteenpäin EU on ollut sille uudessa tilanteessa laajentumismahdollisuuksien rajoittumisen myötä. Siksi sen tulisikin tulevaisuudessa keskittyä lähialueyhteistyön kehittämiseen entistä suuremmalla innolla. Hyvin toimiva lähialueyhteistyö vähentää paineita laajentua ja toisaalta hillintä myös aiheettomia liittymispyrkimyksiä, jotka voivat osaltaan vaikeuttaa EU:n ja sen naapurimaiden suhteita.

Laajentumisen mahdottomuuden dilemma kohtaa turvallisuuspyrkimykset EU:n lähialueyhteistyössä (Smith K. E. 2005, 773). Näkemys turvallisuushista ulkopuolelta on varmasti osaltaan perusteltu EU:ssa. Toisaalta lähialueyhteistyö mahdollistaa paljon muutakin kuin EU:n sisäisen turvallisuuden takaamisen. Ennen suurlaajentumista EU:n itäiset naapurimaat olivat monella tapaa eurooppalaisemmat ja helpommin integroitavissa osaksi EU:ta kuin nykyiset itäiset lähialueet. Mihin EU piirtää lopulliset rajansa on yksi sen tulevaisuuden kysymyksistä mielenkiintoisimpia ja vaikuttaa merkittävästi sen ulko- ja sisäpolitiikkaan. Lähiaikojen haasteina laajenemisessa ovat erityisesti

pitkään jatkunut pohdinta Turkin jäsenyydestä sekä Ukrainan tilanteen kehitys. Turkki on ollut pitkään mukana liittymistä valmistelevissa ohjelmissa, mutta päättäväisiä askelia Turkin EU-jäsenyyden puolesta ei ole EU:n sisällä toistaiseksi uskallettua ottaa. Ukrainan tilanteesta haastavan tekee maan sisäinen sekasorto ja Venäjän vahva läsnäolo.

LÄHTEET

- Averre, D. (12 2009). Competing Rationalities: Russia, EU and the 'Shared Neighbourhood'. *Europe-Asia studies* , 1689-1713.
- Babones, S. J.;& Alvarez-Rivadulla, M. J. (2007). Standardized Income Inequality Data for Use in Cross-National Research. *Sociological Inquiry* , 3-22.
- Bechev, D.;& Nicolaidis, K. (2010). From Polity to Policy: Can the EU's Special Relations with its 'Neighbourhood Be Decentred?'. *Journal of Common Market Studies* , 475-500.
- Deubner, C. (2000). *Enlargement and EU External Frontier Controls*. Research Group, Stiftung Wissenschaft und Politik. Bryssel: Euroopan Komissio.
- Devetak, R.;Burke, A.;& George, J. (2011). *An Introduction to International Relations* (Toinen painos p.). Canberra: Cambridge University Press.
- Euroopan komissio. (-. - 2007c). *ENPI CBC Strategy Paper*. Haettu 26. Maaliskuu 2014 osoitteesta Euroopan unionin viralliset kotisivut: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_cross-border_cooperation_strategy_paper_en.pdf
- Euroopan komissio. (26. 11 2013). *EU Financial report 2012*. Haettu 21. 5 2014 osoitteesta http://ec.europa.eu/budget/financialreport/pdf/financialreport-2012_en.pdf
- Euroopan komissio. (25. 2 2011a). *EU:n ulkosuhteet*. Haettu 3. 4 2014 osoitteesta Euroopan komissio: http://ec.europa.eu/news/external_relations/110225_1_fi.htm
- Euroopan komissio. (10. 8 2012a). *EuropeAid*. Haettu 22. 5 2014 osoitteesta Results oriented monitoring: http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensure-aid-effectiveness/monitoring-results_en.htm
- Euroopan komissio. (11. 12 2012b). *European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013*. Haettu 27. 5 2014 osoitteesta Development and Co-Operation-Europeaid: http://eeas.europa.eu/central_asia/rsp/07_13_en.pdf
- Euroopan komissio. (-.-2012c). *European Neighbourhood and Partnership Instrument*. Haettu 5.6.2014 osoitteesta European Cooperation Day: <http://2012.ecday.eu/territorial-cooperation/european-neighbourhood-and-partnership-instrument/>
- Euroopan komissio. (30. 5 2011b). *Kansainväliset taloudelliset kysymykset*. Haettu 3. 4 2014 osoitteesta Euroopan komissio: http://ec.europa.eu/economy_finance/international/index_fi.htm
- Euroopan komissio. (5. 9 2007b). *Kehitysavun sidonnaisuuksien purkaminen*. Haettu 3. 4 2014 osoitteesta Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä: http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12108_fi.htm

- Euroopan komissio. (1996). *Tacis-ohjelma vuosikertomus 1995*. Bryssel: Euroopan komissio, pääosasto ulkosuhteet.
- Euroopan komissio, v. p. (2007a). *EU Maailmassa: Euroopan unionin ulkpolitiikka*. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.
- Euroopan parlamentti. (24. lokakuu 2006). *ENP*. Haettu 31. Maaliskuu 2014 osoitteesta Euroopan unionin viralliset kotisivut: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_1310_fi.pdf
- Euroopan unioni. (21. 2 2007). *Europa-Tiivistelmä EU:n lainsäädännöstä*. Haettu 21. 5 2014 osoitteesta Euroopan unionin viralliset kotisivut: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_fi.htm
- Euroopan unioni. (1. 1 2014). *On the road to EU membership*. Haettu 27. 5 2014 osoitteesta Euroopan unionin viralliset kotisivut: http://europa.eu/about-eu/countries/index_en.htm
- Eurostat. (12. 12 2013a). *Eurostat*. Haettu 21. 5 2014 osoitteesta Eurostat news realease: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-12122013-BP/EN/2-12122013-BP-EN.PDF
- Eurostat. (15. 11 2013b). *GDP per capita in PPS*. Haettu 21. 5 2014 osoitteesta Eurostat: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TEC00114
- Forsberg, T.;& Seppo, A. (2009). Power without Influence? The EU and Trade Disputes with Russia. *Europe-Asia studies* , 1805-1823.
- Foucher, M. (2001). *The Geopolitics of Frontlines and Borderlines*. Lontoo: Routledge.
- Frenz, A. (2007). *The European Commission's Tacis Programme 1991-2006-A Success Story*. Bryssel: Euroopan komissio.
- Heikkilä, M. (2006). *Pohjoinen ulottuvuus* (Volume 38:2 p.). Eurooppa tiedotus.
- Joenniemi, P. (2000). Changing Politics along Finland's Borders: From Norden to the Northern Dimension. Teoksessa P. Ahponen;& J. Pirjo, *Tearing Down the Curtain, Opening the Gates: Northern Boundaries in Change* (ss. 114-133). Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- Joenniemi, P.;& Browning, C. (2008). Geostrategies of the European Neighbourhood Policy. *European Journal of International Relations* , 517-551.
- Kawano, Y.;Brewer, B. D.;& Chase-Dunn, C. (2000). Trade Globalization since 1795: Waves of Integration in the World-System. *American Sociological Review* , 77-95.
- Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry. (1. 1 2007). *EU, ENPI ja EKR EU:n kehitysyhteistyön termit ja lyhenteet*. Haettu 4. 6 2014 osoitteesta Kehys ry:n virallinen kotisivu: <http://www.kehys.fi/julkaisut/kehayksen-julkaisut/eu-enpi-ja-ekr-eu-n-kehitysyhteistyon-termit-ja-lyhenteet/primapaper/6>

- Kelley, J. (2006). New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy. *Journal of Common Market Studies* , 1 (44), 29-55.
- Kosonen, P. (1999). *Globalisaatio sosiologisena käsitteenä*. Tampere: Westermack-seura.
- Lechner, F. J.; & Boli, J. (2005). *World Culture: Origins and Consequences*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Peltola, T. (2007). Empirian ja teorian vuoropuhelu. Teoksessa M. Laine; Bamberg; Jarkko; & P. Jokinen, *Tapaustutkimuksen taito* (ss. 111-129). Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press Oy Yliopistokustannus.
- Ragin, C. C. (1987). *The comparative method : moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Raik, K. (2006). The EU as a Regional Power: Extended Governance and Historical Responsibility. Teoksessa H. Mayer; & H. Vogt, *Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs* (ss. 76-93). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rouge-Oikarinen, R. (2009). *Rajat ylittävä yhteistyö muuttuvassa Euroopassa: Euroopan unionin Tacis-ohjelma Suomen lähialueyhteistyön toteuttamisvälineenä*. Oulu: The Geographical Society of Northern Finland.
- Smith, K. E. (2005). The outsiders: the European neighbourhood policy. *International Affairs* , 4 (81), 757-773.
- Smith, M. (2010). European Union External Relations. Teoksessa M. Cini; & N. Perez-Solorzano Borragano, *European Union Politics* (3rd edition p., ss. 225-238). Oxford: Oxford University Press.
- Sourander, D. (- - 2008). *Eurooppalaian naapuruuspolitiikka*. Haettu 11. Marraskuu 2011 osoitteesta Euroopan unionin viralliset kotisivut: http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/relation/framework/article_7239_fi.htm
- Szigeti, A. (2006). The Problem of Institutional Responsibility and the European Union. Teoksessa H. Mayer; & H. Vogt, *Responsible Europe?: Ethical Foundations of EU External Affairs* (ss. 17-32). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Töttö, P. (2004). *Syvällistä ja pinnalista: Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitieteissä*. Tampere: Vastapaino.
- Ulkoasiainministeriö. (2012). *Pohjoinen ulottuvuus*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö, Alueellisen yhteistyön yksikkö (itä 30).
- Wacker, J. (2009). *Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan : tutkimus unionin vakaussäätelyn oikeudellisesta merkityksestä*. Tampere, Suomi: Tampere university press.
- Wallerstein, I. (1983). *Historical capitalism*. Lontoo: The Thetford Press Limited.

- Wallerstein, I. (1979). *The capitalist world-economy*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- Walters, W. (3.10.2010. 9 2004). The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective. *Geopolitics* , 9 (3), ss. 674-698.
- Ward, I. (2003). *A Critical Introduction to European Law* (Toinen painos p.). London, UK: Reed Elsevier Ltd.
- Viikari, M. (1987). Esipuhe. Teoksessa I. Wallerstein, *Historiallinen kapitalismi* (T. Hietaniemi, Käänt., ss. 4-8). Jyväskylä: Vastapaino.
- Vogt, H. (2006). Introduction. Teoksessa H. Mayer;& H. Vogt, *Responsible Europe?: Ethical Foundations of EU External Affairs* (ss. 1-13). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- World Trade Organization. (2013). *International Trade Statistics 2013*. Geneve: WTO, International Trade Statistics Section.